



Rapport
2020:25

Styring av universiteter og høyskoler i Norge

En undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren

Lars Lyby, Jeroen Huisman, Simen Blaker, Åsne Danielsen og Johanne Waaler

Rapport
2020:25

Styring av universiteter og høyskoler i Norge

En undersøkelse av styringsinstrumenter og styrings-
aktører i UH-sektoren

Lars Lyby, Jeroen Huisman, Simen Blaker, Åsne Danielsen og
Johanne Waaler

Rapport	2020:25
Utgitt av Adresse	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.
Prosjektnr.	21125
Oppdragsgiver Adresse	Kunnskapsdepartementet Postboks 8119 Dep 0032 Oslo
Fotomontasje	NIFU
ISBN	978-82-327-0484-2
ISSN	1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har NIFU kartlagt hvordan universiteter og høyskoler blir styrt og vurdert gjennom ulike typer virkemidler og av ulike forvaltningsaktører. Prosjektet søker å belyse hvordan myndighetenes virkemidler både spiller sammen, understøtter hverandre og kan komme i konflikt i denne styringen. NIFU har valgt å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse, med utstrakt vekt på dokumentstudier, som ligger til grunn for den aktuelle styringen. I tillegg er det foretatt intervjuer ved institusjonene og med representanter fra forvaltningsaktører. Rapporten er skrevet av Lars Lyby (prosjektleder), Jeroen Huisman, Simen Blaker, Åsne Danielsen og Johanne Waaler. Jens Jungblut har vært konsulent og fungert som sparringspartner underveis i rapportskrivingen. I tillegg har Nicoline Frølich, Mari Elken, Siri Borlaug, Vibeke Opheim og Bjørn Stensaker gitt kommentarer til rapportutkast underveis, og vi har også mottatt nyttige kommentarer fra Kunnskapsdepartementet. Vi vil gjerne rette en takk til alle de informantene som har tatt seg tid til å snakke med oss.

Oslo, oktober 2020

Vibeke Opheim
direktør

Nicoline Frølich
forskningsleder

Innhold

Sammendrag	9
1 Innledning.....	13
1.1 Stortingsmelding om styring av UH-sektoren	14
1.2 Problemstilling.....	15
1.3 Metodisk tilnærming	15
1.4 Bakgrunn: Reformhistorie og endringer i styring og virkemidler i UH-sektoren	18
1.5 Styringsaktører og styringsinstrumenter.....	20
2 Komparativ analyse.....	25
2.1 Introduksjon.....	25
2.2 Nederland.....	25
2.3 Danmark	29
2.4 Sverige	32
2.5 Finland.....	34
2.6 Sammenligning	36
3 Finansiering	38
3.1 Bakgrunnen for dagens finansieringssystem.....	38
3.2 Endringer i finansieringssystemet siden 2002	39
3.3 Dagens system.....	41
3.4 Rammebevilgning	42
3.5 Utdanningsinsentivene.....	42
3.6 Forskningsinsentivene	43
3.7 Eksterne finansieringskilder til forskning og utdanning	45
3.8 Fremvekst av et nye kunnskaps- og datakilder i finansieringsgrunnlaget.....	46
3.9 Styringsparametere som virkemiddel i finansieringen.....	47
3.10 Kvantifisering av styringsparametere	48
3.11 Hvem er adressaten i styringsparametere?	49
3.12 Pisk og gulrot i finansieringen.....	50

3.13	Oppsummering	53
4	Regelverk	56
4.1	Styring gjennom lovgivning.....	57
4.2	Universiteter og høyskoler som forvaltningsorganer	57
4.3	Institusjonenes ansvar og grensene for myndighetenes styring.....	58
4.4	Historisk bakgrunn.....	58
4.5	Produksjonsregler, ytelsesregler, autoritetsdelegerende regler og kravregler i regelverket	60
4.6	Parallell økning i krav og autoritetsdelegering.....	62
4.7	Forskriftene.....	64
4.8	Krysspress av forskrifter?	64
4.9	Detaljstyring i forskriftene?.....	65
4.10	Oppsummering. Fortolkningsoverskudd og translasjonskonflikt.....	66
5	Organisering og ledelse.....	68
5.1	Institusjonell organisering.....	68
5.2	Historisk bakgrunn.....	69
5.3	Utviklingen av nye styringsstrukturer.....	72
5.4	Redistribusjon i beslutningsmyndighet	72
5.5	Endringer i seleksjonsmetoder	73
5.6	Strukturell organisering.....	75
5.7	Oppsummering	76
6	Styringsdialog.....	78
6.1	Årsrapport og etatstyringsmøter	78
6.2	Tildelingsbrev.....	79
6.3	Omfang og struktur på tildelingsbrevene.....	80
6.4	Utvidelse av generalisert samfunnsansvar	81
6.5	Problemer og idealer i styringen.....	82
6.6	Oppsummering	84
7	Forvaltningsaktørene	89
7.1	Historisk bakgrunn.....	89
8	NOKUT	93
8.1	Historisk bakgrunn.....	93
8.2	Kvalitetssikring og akkreditering	95
8.3	Akkreditering.....	96
8.4	Regelverk og tilsyn	97
8.5	Forskrifter	98
8.6	Evaluering og analyse	99

8.7	Oppsummering	101
9	Diku	105
9.1	Historisk bakgrunn.....	106
9.2	Kvalitetsprogrammer.....	107
9.3	Digitalisering.....	110
9.4	Internasjonalisering.....	110
9.5	Mange nye oppgaver på kort tid.....	111
9.6	Oppsummering	112
10	Unit og NFR	116
10.1	Unit.....	116
10.2	NFR.....	117
10.3	Oppsummering	121
10.4	Oppsummering av forvaltningsorganer.....	122
11	Europa	124
11.1	Bologna-prosessen	124
11.2	EUs moderniseringsagenda.....	125
11.3	OECD.....	126
12	Konklusjon.....	127
12.1	Blinde flekker i finansieringen	129
12.2	Fortolkningsoverskudd og translasjonskonflikter i regelverk.....	129
12.3	Koordinering og rollekonflikter.....	130
12.4	Vekst i forventninger og krav	131
12.5	Anbefalinger	131
	Referanser.....	135
	Vedlegg	143
	Vedlegg 1. Nasjonale styringsparametere 2019.....	143
	Vedlegg 2. Oversikt over «andre forventninger og krav» i tildelingsbrev til UH institusjoner.....	144
	Vedlegg 3. Oversikt over hvilke andre myndighetsaktører som UH- sektoren også skal forholde seg til	146
	Tabelloversikt.....	148

Sammendrag

Myndighetenes styring av universitets- og høyskolesektoren foregår vanligvis gjennom virkemidler som finansiering, regelverk, krav til organisering og ledelse samt kommunikasjon med og om sektoren. Flere ulike forvaltningsorganer har sammen med Kunnskapsdepartementet ansvaret for å ta hånd om styringen av institusjonene, og de ulike organene gjør bruk av forskjellige virkemidler. Blant annet har NOKUT hovedansvaret for tilsyn med utdanninger og Diku har ansvaret for ulike tilskuddsordninger til utdanninger, mens Unit er en pådriver for digitalisering i UH-sektoren og Norges Forskningsråd forvalter finansieringsordninger for forskning. I denne rapporten undersøker vi hvordan de ulike forvaltningsorganene og styringsvirkemidlene for universiteter og høyskoler fungerer samlet sett, og hvordan de både kan understøtte og komme i konflikt med hverandre. Det innebærer at vi undersøker i hvilken grad styringsvirkemidlene kan skape uklarhet om mål og være opphav til målkonflikter og i hvilken grad det er sammenheng i styringen mellom Kunnskapsdepartementet og de underliggende forvaltningsorganene. Rapporten skal utgjøre en del av et kunnskapsgrunnlag i forbindelse med en stortingsmelding som skal legges fram våren 2021. Våre analyser er i hovedsak basert på en gjennomgang av en lang rekke policy-dokumenter samt forskningslitteratur på feltet. I tillegg har vi foretatt i alt 10 intervjuer med aktører fra UH-sektoren og forvaltningsapparatet.

Det er snart gått to tiår siden Kvalitetsreformen. Den innebar en omlegging av styringspolitikken overfor universitets- og høyskoleinstitusjonene og økt oppmerksomhet på utdanningskvalitet i takt med at nye finansieringsmodeller også ble introdusert i sektoren. Styringen av universitets- og høyskolesektoren har vært gjenstand for debatt også de seneste årene, hvor både omfanget av virkemidler og omorganiseringen av forvaltningen har vært til diskusjon. Rapporten viser at statens styring har endret seg betydelig de siste 20 årene. Finansieringssystemet har gått fra å vektlegge innsats til i større grad å vektlegge resultater. Regelverket har blitt langt mer komplekst med et stort antall regler og forskrifter. Institusjonene har fått større forvaltningsansvar, med linje-ledelse og profesjonalisert intern styring. Samtidig har en lang rekke nye forvaltningsorgan blitt etablert som bidrar til økt kompleksitet i styringen. En av de konfliktene som kan ligge latent i dagens styringsmekanismer dreier seg om et system som ønsker å tilrettelegge for

institusjonenes forskjellighet, men som samtidig underlegger disse institusjonene de samme kravene til mål- og resultatstyring, og et likt regelverk og en lik finansiering.

Utviklingen av styringen i Norge samsvarer i et visst omfang med funn fra fire europeiske land (Danmark, Sverige, Nederland og Finland), hvor vi har kartlagt styringen i UH-sektoren over tid. På tvers av landene, inkludert Norge, ser vi en overgang til mere institusjonell autonomi sammenholdt med utbredelse av mål- og resultatstyring og økt bruk av konkurranse. For det andre så finner vi at myndighetene i alle disse landene har iverksatt incentiver for og krav om fusjoner. For det tredje finner vi at det også har vært en utvikling mot at mere tradisjonelle virkemidler som finansiering og regelverk er blitt supplert med bruk av organisatoriske virkemidler og kommunikasjon som et ledd i styringen av sektoren.

Utviklingstrekk og utfordringer i styringen

Rapporten peker i hovedsak på følgende utviklingstrekk og utfordringer i den aktuelle styringen:

Finansiering. En av de vesentligste endringene i styringen gjennom de seneste 20 årene kan knyttes til hvordan staten begynner å ta i bruk nye virkemidler ved overføring av økonomiske midler til universitetene og høyskolene. Når man ser på utviklingen i Norge siden årtusenskiftet, er det tydelig at myndighetene over tid har tatt i bruk et langt bredere spekter av mekanismer til å fordele og allokere ressurser til sektoren. Det dreier seg i all hovedsak om en dreining fra såkalt innsatsorientert styring (hvor mange studenter tas opp o.l.) til resultatorientering (hvor mange studenter uteksamineres, studiepoengproduksjon osv.). Utbredelsen av konkurranse og resultatuttelling er et klart trekk ved utviklingen av virkemidler og «stimuleringer» som retter seg mot sektoren. Vi peker på at spesielt forskningen ved institusjonene preges av at forholdet mellom premiering og innsats ikke i tilstrekkelig grad blir realisert gjennom eksisterende uttellingsmekanismer.

Regelverk. Regelverket er en tradisjonell og sentral del av statens styringsvirkemidler. I Norge fikk vi en ny universitets- og høyskolelov i 2005, som bl.a. stilte nye krav den interne organiseringen av institusjonene. I tillegg til UH-loven finnes det også en lang rekke forskrifter som tidvis er preget av en stor grad av kompleksitet, hvor flere ulike forskrifter retter seg mot den samme styringsgjenstanden. På visse områder finnes det opptil åtte forskjellige nasjonale forskrifter og lover som institusjonene skal orientere seg etter, avhengig av fagområde. I tillegg kommer det ytterligere et lag av regler, gjennom de lokalt vedtatte forskriftene, som eksisterer både på institutt-, fakultet- og institusjonsnivå. Rapporten peker på utfordringene ved en slik kompleksitet.

Organisering og ledelse. Over lengre tid har myndighetene anvendt regelverket til å overføre beslutningsmyndighet til institusjonene på en lang rekke områder, slik at institusjonsstyrene ved universiteter og høyskoler overtar ansvarsområder som tidligere har ligget under forvaltningen. Parallelt med dette ser vi at den interne styringsstruktur i større grad blitt forsøkt vertikalisert, i den forstand at styringskjeden fra toppen av institusjonene til instituttnivå tar utgangspunkt i et ideal om linjeledelse, noe som bl.a. er blitt tydeliggjort i forbindelse med innføringen av ansatt rektor som hovedmodell i lovgivningen. Endringene i retning av ansatt rektor peker også på en *profesjonalisering av styringen* internt ved institusjonene, som myndighetene gjennom regelverket har vært en pådriver for.

Styringsdialog. I styringsdialogen ser vi at en myndighetene har økt sine forventninger til institusjonenes samfunnsansvar og at ulike lag av forventninger og krav legger seg over hverandre. Vi kan peke på to motsatte bevegelser i utviklingen av styringsdialogen over tid, hvor man på den ene siden aktivt forsøker å tilrettelegge for forenkling og hvor man på den andre siden allikevel ser at styringstrykket som kommer til uttrykk (gjennom styringsdialogen) ikke ser ut til å avta eller blir dempet nevneverdig, men til en viss grad ser ut til å øke. Det er også en tredje bevegelse vi vil peke på, med en utvikling i retning av mere inndragelse og individuelt tilrettelagt styring, primært i form av bruken av utviklingsavtaler samt virksamhetsmål som institusjonene selv formulerer med utgangspunkt i sine institusjonelle særtrekk, som skal bidra til å styrke institusjonenes egenart og profil.

Forvaltningsaktører. Det har nylig skjedd en omorganisering av sektorforvaltningen, som har medført at man nå har to forvaltningsorganer som begge skal stimulere til utvikling og forbedring av utdanningskvalitet, NOKUT og Diku. Rapporten peker på flere utfordringer knyttet til dette. For det første skal sektoren forholde seg til en fordobling av ulike signaler i form av analyser hvor f.eks. kvalitetsutfordringer og gode praksiser trekkes frem, i tillegg til en fordobling i forventningene om utvikling og nytenkning innen utdanningskvalitet. Det fører også til at sektoren må inngå i samarbeider og dialog om det samme feltet med to forskjellige forvaltningsaktører. Rapporten peker på at det forekommer overlapp i ansvarsområder mellom de to aktørene til tross for at NOKUT og Diku skal være innrettet med forskjellig kompetanse og profil.

Anbefalinger

På bakgrunn av vår gjennomgang, presenterer vi følgende hovedanbefalinger:

Vurdering av forholdet mellom systemmål og individuelle mål. Vi anbefaler at Kunnskapsdepartementet vurderer hvordan styringen i større grad kan kalibreres til å finne en balanse mellom standardiseringer og videreutvikling av den type dialogbasert og individuelt tilrettelagte «skreddersømløsninger» som blant annet bruken av utviklingsavtaler er et uttrykk for.

Strategisk bruk av virkemidler. Vi anbefaler at Kunnskapsdepartementet gjør en vurdering av hvordan man kan finne fram til en balanse mellom de ulike styringsregimene (konkurranse, regler, resultater, osv.), som også kan bidra til å dempe forventningsstrømmene som spesielt retter seg mot utdanningene, med tanke på at mange av styringsmekanismene har til hensikt å støtte opp under institusjonenes arbeid med å forbedre kvaliteten.

Koordinering. Vi anbefaler Kunnskapsdepartementet å gjøre en vurdering av ansvarsfordelingen mellom ulike Diku og NOKUT, med henblikk på å avdekke overlapp i oppgaveporteføljen.

1 Innledning

De seneste årenes utvikling av universitets- og høyskolesektoren har vært preget av strukturelle endringer både i form av sammenslåinger av institusjoner og omorganiseringer av forvaltningsapparatet under Kunnskapsdepartementet. Det har medført at flere nye utdanningsinstitusjoner er blitt større og har fått universitetsstatus, i tillegg til at nye forvaltningsorganer har oppstått og erstattet gamle. Denne dobbeltheten i endringer av både sektoren og sektorforvaltningen danner noe av bakgrunnen for denne rapporten, som undersøker den aktuelle styringen av institusjonene og hvordan bruken av virkemidler har endret seg gjennom de seneste 20 årene i Norge. Det innebærer at rapporten undersøker både spennet i og omfanget av ulike tiltak og krav som retter seg mot sektoren og hvordan ansvaret for denne styringen blir distribuert og koordinert mellom ulike beslutningsentre, i form av forvaltningsaktører. I styringen inngår blant annet regelverk, mål- og resultatstyring, styringsdialog, herunder tildelingsbrev og etatsstyringsmøter, organisering og finansieringssystemet.

Styringen av sektoren har løpende vært gjenstand for debatt de seneste årene, hvor spesielt innretningen og omfanget på styringsmekanismene har vært sentralt i diskusjonen om hvilket styringssystem som best er egnet til å ivareta institusjonenes samfunnsoppdrag. En av de konfliktene som ligger latent i dagens styringsmekanismer dreier seg om et system som ønsker å tilrettelegge for institusjonenes «arts mangfold» og forskjellige forutsetninger, men som samtidig underlegger disse institusjonene de samme kravene til mål- og resultatstyring, og et likt regelverk og en lik finansiering.

Kombinasjonen av disse ulike kravene og mekanismene ligger til grunn for flere av de de kritikkpunktene som ofte har vært fremme i debatten om styringen de seneste årene. Kritikken dreier seg blant annet om at styringen intervensjoner for mye i institusjonenes kjerneytelser, at omfanget av virkemidler er for stort og ikke tilstrekkelig kalibrert til høyere utdanningsinstitusjoner og at det er for lite sammenheng mellom ulike forvaltningsaktørers ansvar og oppgaver. Dette finner vi også igjen i de vurderingene institusjonene selv har gitt uttrykk for, i forbindelse med at de i løpet av våren 2020 er blitt bedt om å gi innspill til den nåværende styringen av sektoren.

1.1 Stortingsmelding om styring av UH-sektoren

Innspillene er en del av en høringsrunde, hvor regjeringen har bebudet en stortingsmelding om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler, som etter planen legges fram våren 2021. Meldingen tar sikte på å gjennomgå helheten i styringen, med et mål om å bidra til en transparent og forutsigbar styringspolitikk som skal gi tydelige rammer for institusjonenes strategiske utvikling og støtte opp under samfunnsoppdraget med utdanning, forskning og formidling av høy kvalitet, jf. nærmere omtale i Prop. 1 S (2019–2020). Meldingen vil blant annet se nærmere på disse hovedtemaene:

- Dimensjonering, kapasitet og kompetanse: Hvordan bør dimensjoneringen av høyere utdanning styres for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for regionene og framtidens arbeidsliv? Hvilken rolle bør departementet ha i dimensjoneringen av kapasitet og hvilket ansvar bør gis til universiteter og høyskoler? Hvordan styre etter- og videreutdanning?
- Finansiering: Hvordan innrette konkurransearenaer og finansieringssystemet for universiteter og høyskoler for å sikre forskning og utdanning av god kvalitet i hele landet?
- Styring av profesjonsutdanninger: Hvordan bør ulike typer utdanninger styres for å sikre et nasjonalt system og kandidater med rett kompetanse?
- Mangfoldig sektor: Hva slags rolle bør offentlige myndigheter ha og hvilke virkemidler bør brukes for å sikre en mangfoldig universitets- og høyskolesektor?
- Direktoratenes rolle i styring: Hva slags rolle bør direktorater under Kunnskaps-departementet spille i styringen av UH-sektoren, f.eks. i styringen av kapasitet og kompetanse, dimensjonering og profesjonsutdanninger?

Denne rapporten skal inngå i kunnskapsgrunnalet til stortingsmeldingen. Rapportens formål er å undersøke hvordan de ulike statlige styringsvirkemidlene for universiteter og høyskoler fungerer samlet sett. Styring vil i dette tilfelle innebære alle typer virkemidler som offentlige myndigheter tar i bruk for å sørge for at politiske intensjoner blir iverksatt og at departementet ivaretar sin rolle som overordnet sektormyndighet.

1.2 Problemstilling

I rapporten undersøker vi tre ulike spørsmål:

1. I hvilken grad utfyller og forsterker de ulike virkemidlene hverandre?
2. I hvilken grad skaper styringsvirkemidlene uklarhet om mål og målkonflikter? Er det noen av virkemidlene som undergraver hverandre? Herunder vurdert opp mot f.eks. målene om profilerte institusjoner og arbeidsdeling i sektoren.
3. Hvordan er sammenhengen i styringen fra departementet og Norges forskningsråd, NOKUT, Diku og Unit som underliggende statlige organer på samme felt?

Rapporten presenterer først en gjennomgang av styringsmodeller internasjonalt og undersøker deretter styringssystemet slik det er organisert i Norge i dag. Avslutningsvis vil vi gi konkrete forslag til forbedring. Rapporten er bygd opp på følgende måte: Etter innledning og gjennomgang av bakgrunnen for dagens styringssystem (kapittel 1), presenterer vi en komparativ studie med fire utvalgte land (kapittel 2). Deretter foretar vi en gjennomgang av ulike virkemidler i styringen (kapittel 3-5) og av de ulike forvaltningsaktørene (kapittel 6-11). Til slutt har vi en oppsummering og anbefalinger (kapittel 12). Under beskriver vi metodisk tilnærming for rapporten.

1.3 Metodisk tilnærming

1.3.1 Komparativ analyse

I denne delen av rapporten har vi gjennomført en studie av europeiske utviklingstrekk og trender knyttet til styringen av UH-sektoren. Den internasjonale utviklingen av sektoren vil diskuteres i lys av de siste 20 årenes reformpolitikk i Norge, med vekt på overordnede trekk i styringen, ledelse ved læresteder, kontrakter og resultatavtaler samt fusjoner og systemreform. Litteraturstudien er blitt gjennomført i samarbeid med forskningsinstituttet CHEGG i Belgia og bygger på internasjonal forskningslitteratur og sekundær litteratur (grå litteratur). Kapittelet gir en oversikt over trendene i Europa når det gjelder statens styring av UH-sektoren, med vekt på styringsinstrumentene som er blitt benyttet og hvordan disse har endret seg over tid.

1.3.2 Dokumentanalyser

I dokumentanalysene har vi gått gjennom tilgjengelig dokumentasjon fra de ulike styringsaktørene- og instrumentene. I tillegg undersøker vi dokumenter som beskriver de ulike forvaltningsorganenes rolle, oppgaver og arbeidsdeling. Formålet er å kartlegge feltet av aktører innenfor styringen av UH-sektoren og undersøke hvem som sitter med hvilken myndighet og rolle. Kort sagt hvem gjør hva og hvordan? Vi har gått gjennom informasjon om virkemidler og styringsdokumenter både fra KD og andre relevante aktører, herunder NOKUT, Unit, Diku og Norges Forskningsråd. Dette inkluderer:

- Autoritetsinstrumenter (juridiske virkemidler) som UH-loven og forskrifter om studiekvalitet (KD), studietilsyn (NOKUT), rammeplaner, nasjonale retningslinjer, opptak, ansettelse og opprykk, egenbetaling, godskriving, klagenemnd, skikkethetsvurdering, kvalifikasjonsrammeverket, tilskudd til studentboliger og grader.
- Verdiinstrumenter (økonomiske virkemidler) som felles finansieringssystem, øremerkinger, stimuleringsmidler og konkurransearenaer for forskning og høyere utdanning sentralt.
- Organisasjonsinstrumenter som fastlegger institusjonsstruktur, tilknytningsform og styre- og ledelsesmodell på institusjonsnivå.
- Virkemidler knyttet til informasjon gjennom bl.a. styringsdialogen mellom departementet og den enkelte institusjon, og annen informasjon og analyse formidlet i ulike sammenhenger.

Denne delen av prosjektet vil analysere styringsdokumenter fra offentlige myndigheter til sektoren. Med det henviser vi til alle typer av dokumenter fra offentlige myndigheter som er innrettet mot og forholder seg til styringen av UH-sektoren (både direkte og indirekte).

Kildene er blitt lest med utgangspunkt i bestemte spørsmål vi på forhånd har formulert til disse kildene, hvor vi har sett etter hvilke mål og virkemidler (herunder også sanksjoner, handlingsrom og idealer) som er på spill i styringen og hvordan disse fremmes overfor institusjonene. Her har vi kartlagt hvilken type mål, virkemiddel, sanksjon og ideal som blir benyttet for å styre institusjonene, i tillegg til å se på hvordan disse blir kommunisert til sektoren. Er det pågjeldende målet f.eks. av økonomisk karakter (om økt ekstern finansiering) eller er det et politisk mål (om økt likestilling)? Er det et økonomisk virkemiddel (økt tilføring av midler) eller et juridisk i kombinasjon med organisatorisk mål (krav om bestemt institusjonsstruktur)?

I forlengelse av denne kartleggingen undersøker vi hvordan disse målene forsterker, understøtter eller underminerer og kommer i konflikt med hverandre. Dette gjøres både ved å se på innholdet i konkrete mål, som de f.eks. kommer til

uttrykk i målparameterene institusjonene er pålagt gjennom tildelingsbrev og ved å vurdere den implisitte tankegangen i de ulike styringsinstrumentene. Har den primært en «gulrot-funksjon» og blir den utfordret av «pisk-funksjoner» som kommer andre steder fra, men som retter seg mot den samme gjenstanden, f.eks. knyttet til krav eller tiltak for økt likestilling? Med henvisning til pisk-gulrot-preken-modellen, vil vi diskutere hvordan og med hvilke virkemidler man forsøker å forplikte institusjonene til å følge opp krav, oppnå mål og leve opp til idealer som blir stukket ut for institusjonene. Formålet er derfor å vise frem både direkte og potensielle målkonflikter. En potensiell konflikt kan f.eks. oppstå hvis forventninger om og belønning av «eksellens» kan tenkes å underminere tiltak for et inkluderende arbeidsliv e.l.

På den bakgrunn har vi sett på hvordan grenser og koordinering av ansvar og oppgaver håndteres i styringen av UH-sektoren, slik den er fordelt mellom ulike beslutningssentre. Sentrale spørsmål er:

- Hvordan utpekes problemer og hvordan settes standarder for UH-sektoren blant de ulike forvaltningsorganene?
- Når finner vi divergens eller sammenfall i referansepunkter (økonomiske, juridiske, organisatoriske osv.), når den samme styringsgjenstanden blir iaktatt og vurdert?
- Hvilke kvaliteter tillegges de ulike aktørene sine egne og andre forvaltningsorganers styringsrasjoner?
- Betyr utvidelsen av beslutningssentre med flere oppgaver fordelt på forvaltningsorganene at det oppstår nye konfliktmuligheter mellom organene?

1.3.3 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer ved fem ulike læresteder, med utvalgte representanter for ledelsen. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med personer på ledelsesnivå i de ulike forvaltningsorganene, som til sammen utgjør ti intervjuer. Intervjuene har først og fremst hatt til hensikt å klargjøre spørsmål knyttet til hvordan styringen oppleves (på institusjonsnivå) og hvordan styringen er innrettet og tenkt (på forvaltningsnivå). Intervjuene ble gjennomført digitalt som semi-strukturerte ekspertintervjuer, med en varighet på rundt 35-50 minutter. Temaene med representanter fra UH-sektoren har dreid seg om opplevelsen av endringer i styringen, samspillet og konflikter i bruken av virkemidler og relasjonen til ulike forvaltningsorgan. Temaene i intervjuene med forvaltningsaktørene har dreid seg om relasjonen til institusjonene, implementering og utvikling av virkemidler og rolleforståelse. Intervjuene har blitt brukt som en supplerende informasjonskilde og er ikke blitt anvendt som et førende datagrunnlag i denne undersøkelsen. Både

nøkkelintervjuene i sektoren og i myndighetsorganene er gjort med tanke på å validere funn fra dokumentanalysen.

1.4 Bakgrunn: Reformhistorie og endringer i styring og virkemidler i UH-sektoren

I løpet av de siste 25 årene har norsk høyere utdanning gjennomgått flere store reformer. Et fellestrekk ved reformene er at de har foreslått betydelige endringer i styringen og organiseringen av sektoren (Stensaker, Vabø, Frølich, Bleiklie, Kvam og Waagene 2013). Et viktig grunnlag for nåværende styring av sektoren kan finnes i endringene som ble innført etter Kvalitetsreformen. Mjøs-utvalgets innstilling (2000) foreslo endringer i UH-sektoren, knyttet til gradsstruktur, vektlegging av undervisnings- og veiledningsformer, institusjonsstruktur og akkrediteringsformer, institusjonenes tilknytning til staten, finansiering og intern styring og organisering. En rekke av endringsforslagene i Mjøs-utvalgets innstilling fulgte opp Bologna-prosessen på europeisk nivå. Kvalitetsreformen (St.meld. nr. 27 (2000–2001)) fulgte opp mange av forslagene i Mjøs-utvalget og ble iverksatt fra 2003 (Aamodt og Lyby 2019). I et styringsperspektiv var de største endringene med Kvalitetsreformen innføringen av resultatbasert finansiering som styringsinstrument, etableringen av NOKUT som organ for kvalitetssikring og innføring av enhetlig ledelse.

I etterkant av reformen ble det imidlertid tydelig at hele styring-, organisering og ledelsesstrukturer behøvde en egen gjennomgang. Ryssdalutvalget ble oppnevnt i 2002, og skulle utrede den overordnede styringen av sektoren i Norge og legge fram et forslag for et nytt *felles* lovverk for både statlige og private institusjoner. Utvalget skulle også utrede tilknytningsformer og lovregulering som styringsverktøy (se, f.eks Bleiklie m.fl. 2006). Ryssdal-utvalget foreslo å erstatte valgt ledelse til fordel for ansettelse av rektor på åremål, men dette ble ikke vedtatt i den runden. Ny Universitets- og høyskolelov ble vedtatt i 2005.

På midten av 2000-tallet ble det også klart at det var behov for å se på strukturen i universitets- og høyskolesystemet i etterkant av høyskolereformen i 1994, som ble Stjernø-utvalgets mandat. Det ble påpekt at samfunnsbehovene hadde endret seg over tid, det var behov for regional tilgang til kunnskap og kompetanse, men også behov å styrke kvalitet og relevans. I 2008 fremmet Stjernø-utvalget et omfattende reformforslag som foreslo strukturendringer gjennom sammenslåinger av institusjoner. Stjernø-utvalgets forslag ble ikke vedtatt, selv om det var politisk støtte for hovedmålene. Departementet under den rød-grønne regjeringen valgte heller en «frivillighetslinje», der de anmodet institusjonene om å slå seg sammen og satte av midler til prosessene (Åmodt og Lyby 2019). Den etterfølgende regjeringen til Erna Solberg med statsråd Torbjørn Røe Isaksen i spissen

ønsket likevel å framskynde konsentrasjonsprosessen, og la fram stortingsmeldingen *Konsentrasjon for kvalitet*, Meld. St. 18 (2014-15). Både underveis i arbeidet med stortingsmeldingen og i etterkant vedtok flere institusjoner å slå seg sammen. Denne SAK og SAKS-politikken inneholder sterke elementer av myk styring via signaler og dialog sammen med bruk av organisering som virkemiddel for å realisere mål for sektoren.

Det norske institusjonslandskapet og styringen av disse institusjonene har slik sett endret seg mye de siste 25 årene. Reformene innebærer tre sentrale endringer i myndighetenes styringsambisjoner rettet mot UH-sektoren. Det første dreier seg om endringer i den måten staten styrer institusjonene og sektoren politisk gjennom legale og finansielle virkemidler, det andre dreier seg om endringer i interne ordninger for styring og ledelse av den enkelte institusjon gjennom sammensetningen av styringsorganer og rekruttering av ledere og det tredje forholdet handler om endringer i den interne organisasjonsstrukturen i form av sammenslåing av institutter og fusjoner mellom læresteder (Frølich og Bleilike 2014). I tillegg kjennetegnes perioden av at forholdet mellom myndighetene og lærestedene kan anses som en form for en dialogbasert målstyring. Dialogaspektet finnes i form av etatsstyringsmøter og dialogmøter om mål for sektoren. En nyere utvikling er at det også har blitt innført mer formaliserte utviklingskontrakter siden 2016/2017. En sentral del av endringsbildet henger også sammen med at det er blitt innført større formalisert autonomi hos de enkelte institusjonene i tiden etter Kvalitetsreformen, som har bidratt til å forandre forutsetningene i styringsforholdet mellom institusjonene og forvaltningen (Christensen 2010).

En viktig konsekvens av de senere årenes reformer er at høyere utdanning er blitt mer integrert i den ordinære statlige styringen av offentlig sektor.

Gjennomgangen peker på hvordan statens styring av UH-sektorene kobler ulike former for virkemidler: juridiske virkemidler (lover og forskrifter), økonomiske virkemidler (finansieringssystemer, bevilgninger osv.), organisatoriske virkemidler (bl.a. institusjonsstruktur) og virkemidler knyttet til direkte og indirekte kommunikasjon (som styringsdialog, utredninger og analyser). Disse ulike virkemidlene kan kategoriseres i lys av det såkalte NATO-skjema (Hood, 1983, Hood & Margetts 2007). NATO-skjemaet skiller mellom virkemidlene informasjon («nodality»), autoritet, verdier («treasure») og organisasjon (Hood, 1983, Hood & Margetts 2007, van Vught & de Boer 2014).

- *Informasjonsinstrumenter* innebærer makten til å samle inn, distribuere og spre informasjon som et ledd i den politiske styringen av institusjonene i UH-sektoren. Eksempler på dette er den formelle styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene, som skjer gjennom bruk av tildelingsbrev (med budsjett, sektormål osv.), rapportering fra institusjonene, etatsstyringsmøter og skriftlig tilbakemelding.

- *Autoritetsinstrumenter* er instrumenter som beordrer, forbyr, anbefaler og tillater. Det kan innebære sertifiseringer (f.eks. akkreditering av bestemte utdanningstilbud) og sanksjoner når utdanningsinstitusjoner ikke lever opp til krav som er stipulert i kontrakter og avtaler. Autoritetsinstrumenter vil ofte bestå av juridiske virkemidler, enten alene eller i kombinasjon med andre typer av virkemidler, ofte økonomiske.
- *Verdiinstrumenter* består av økonomiske virkemidler, enten i form av «kontrakter», dvs. økonomiske ytelser med klare føringer på motpartens gjenytelse eller «gaver», dvs. økonomiske ytelser uten klare føringer på eller forventninger om motpartens gjenytelse. Eksempler er grunnbevillinger, øremerkinger og stimuleringsmidler som overføres fra departementet til institusjonene.
- *Organisasjonsinstrumenter* består av virkemidler rettet mot organiseringen av forvaltningen som institusjonsstruktur, tilknytningsform, styre- og ledelsesmodeller på institusjonsnivå og kravet om at universiteter og høyskoler er pålagt å ha bestemte råd og utvalg.

Rapporten vil bygge på dette rammeverket for å kategorisere og undersøke statens styring av UH-sektoren. I det følgende presenterer hvordan vi har gått frem for å undersøke de ulike instrumentene og aktørene.

1.5 Styringsaktører og styringsinstrumenter

1.5.1 Styringsinstrumenter

Vi undersøker hvilke *styringsrasjonaler* som ligger til grunn for bruk av ulike instrumenter. Hoods firedelte typologi kan primært brukes til å «sortere» forskjellige verktøyer, mens modellen nedenfor belyser hvordan ulike styringsinstrumenter trekker på ulike overordnede styringsprinsipper. Hensikten med å ta i bruk denne modellen er å tydeliggjøre hvordan ulike styringsaktører og styringsinstrumenter både kan understøtte og forsterke hverandre, men også vise hvordan de kan virke mot hverandre, bl.a. fordi de kan være preget av ulike og til dels motstridende formål og forståelser av sektoren.

Tabellen under viser tre tenkemåter om offentlig styring; hierarki, marked og nettverk (Røiseland & Vabo, 2012; Ouchi, 1980). Hver av tenkemåtene eller tilnærmingene til offentlig styring har ulikt teoretisk fundament, ulike formål, retningsgiver, myndighetsrolle og påkrevde ressurser. Dette er ikke gjensidig utelukkende kategorier og ethvert samfunnsområde vil inneholde elementer fra flere styrings-tradisjoner:

Tabell 1.1. Styringsmodeller.

	Hierarki (sticks/ pisk)	Marked/ NPM (carrot/ gulrot)	Nettverk (sermons/ preken)
Teoretisk basis	Webersk byråkrati	Ny-institusjonell økonomi	Nettverksteori
Myndighetens rolle	Top-down basert implementering, med tilsyn og kontroll	Skaper og vokter av markeder	Tilrettelegge for nettverk og arenaer for samskaping
Styringsbegrep	Regelstyring	Mål- og resultatstyring	Samstyring
Påkrevde ressurser	Autoritet og makt	Forhandlinger, informasjon, makt	Gjensidig samarbeid, tillit

Hierarkiet har som formål å bevisst designe og kontrollere mål (f.eks. målet om å utvikle en resultatbasert finansiering av studieplasser). Det omhandler regelstyring og viser til ovenfra og ned-baserte normer og standarder, rutiner, inspeksjon og tilsyn (bl.a. via NOKUT og Diku). Aktørene i feltet er regelbundet og kan gjøre bruk av autoritet og makt overfor institusjonene knyttet til deres kjerneytelser, f.eks. gjennom akkrediteringssystemer. Denne hierarkiske modellen, forstått som byråkratisk eller instrumentell styring, forutsetter at aktører på alle nivå tolker lover, forskrifter og andre styringsdokumenter likt og at de følger reglene «etter boka». Et eksempel er kravet om at studietilbudets samlede arbeidsomfang skal være på 1500-1800 timer per år for heltidsstudier eller at det for studietilbud på et gitt nivå kreves at fagmiljøet tilknyttet studiet skal bestå av en viss prosentandel med førstestillingskompetanse. I et hierarkisk perspektiv forventes det at utdanningsinstitusjonene lojalt oppfyller sine forpliktelser, og følger slike pålegg slik de bl.a. fremkommer i studietilsynsforskriften. Som styringsform settes hierarkiet ofte i sammenheng med Vedungs klassifisering av styringsinstrumenter som «sticks» (pisk), med vektlegging av kontroll og bruk av sanksjoner dersom regler ikke følges.

Marked er den andre styrings- og koordineringsmekanismen, og er en styringsform som ofte settes i sammenheng med utbredelsen av såkalt New Public Management eller rammestyring. I denne sammenhengen er fristilling, mål- og resultatstyring og troen på ledelse sentrale parametere (Christensen, 2014). Formålet med markedet er å spontant skape resultater, og retningsgiver er tilbud og etterspørsel, egeninteresse og frykt for å tape marked. Myndighetenes rolle er i denne sammenhengen å skape og vokte et marked, og ressursene som er viktige i markedet er typisk forhandlinger, informasjon og makt. Utbredelsen av «carrots» (gulrot) løper parallelt med den økte vektleggingen av institusjonenes selvstyring og resultatbasert finansiering i de siste 20 årenes reformer i UH-sektoren. Styringsinstrumenter basert på «gulrot-funksjoner» utgår ofte fra slike økonomiske incentivordninger, med krav om effektivitet og en implisitt forventning om at offentlige administrative enheter bør styres som bedrifter på et marked. Tanken er

å innføre priser, incentiver, tilbud og etterspørsel samt sterkere administrative strukturer og større ledelseskapasitet som styringsmekanismer for å øke effektiviteten og kvaliteten på både drift av institusjonene og innholdet i utdanning og forskning (Bleiklie og Frølich, 2014).

Nettverk er den tredje relevante styrings- og koordineringsmekanismen for å analysere styringen av UH-sektoren. Den norske forvaltningen kan beskrives som et flernivåsystem, som forutsetter flernivåstyring. Flernivåstyring betyr at gjennomføring av politiske tiltak ofte er en dynamisk prosess, der makten er spredt til flere nivåer i systemet (fra internasjonalt til lokalt). Den enkelte offentlige institusjon har altså ikke full innflytelse over hvordan ens politikkområde blir utviklet (utført), men blir påvirket av andre sektorer og andre nivåer enn dem man selv er en del av (Smith, 2007). Nettverk omtales også av og til som samstyring, eller «governance». Retningsgiver for nettverket er felles verdier, felles problemanalyse, konsensus, lojalitet og gjensidig tillit, hvor myndighetenes rolle er å tilrettelegge for nettverket samt lede og styre disse. Styringsinstrumentet i denne tradisjonen er gjerne «sermons», hvor formålet er konsensusbygging og ønsker om å påvirke gjennom overføring av kunnskap, argumentasjon og informasjon (Vedung, 2007). Nettverksstyring har også satt tydelige spor innenfor høyere utdanning, med sterkere vekt på helhetstenkning og samordning (Paradeise og Thoenig 2013, Christensen og Lægneid 2011).

Denne gjennomgangen viser ulike måter å kategorisere og belyse styring i og av UH-sektoren på, gjennom begrepene hierarki, marked og nettverk. Men styringsinstrumentene som brukes og slik de beskrives av Hood, kan ikke entydig kategoriseres i lys av disse styringstradisjonene. UH-institusjonene må forholde seg til flere former for styring samtidig, det er altså styringsperspektiver som er gjensidig utelukkende, men som i stedet utfyller hverandre. I vår analyse av instrumentene bruker vi denne modellen til å undersøke hvordan styringsinstrumenter både kan understøtte og forsterke hverandre, men også vise hvordan de kan virke mot hverandre, bl.a. fordi de kan være bundet av ulike og til dels motstridende formål og styringsrasjoner til tross for at de kan utgå fra samme myndighet.

1.5.2 Styringsaktører og myndighetsutøvelse

I den siste delen av rapporten undersøker vi de ulike norske styringsaktørenes rolle og myndighetsutøvelse innenfor UH-sektoren, med utgangspunkt i deres portefølje av oppgaver og beslutningsmyndighet. I tillegg vil vi se på hvordan de hvordan de ulike organene forholder seg til hverandre og Kunnskapsdepartementet. Denne delen av analysen vil bygge perspektiver fra agensteori (på engelsk kjent som «agency theory» eller «principal agency theory») (Paradeise et al. 2009). Ved hjelp av disse perspektivene kan vi undersøke hvordan én part, som agerer

som hovedaktør innenfor et myndighetsområde, involverer andre aktører med henblikk på at disse skal utføre oppgaver og treffe beslutninger på vegne av hovedaktøren, som f.eks. når Kunnskapsdepartementet ber NOKUT om å følge opp utdanningsinstitusjonenes kvalitetsarbeid.

Innenfor agensteorien er målkonflikter et helt sentralt tema. Målkonflikter refererer i denne sammenhengen til hvordan en hovedaktør, f.eks. et departement, tolker oppdrag og myndighet på en annen måte enn hva et underliggende organ eller en forvaltningsinstitusjon gjør. Målkonflikter oppstår også når forskjellige underliggende organer har konkurrerende og divergerende oppfattelser av den samme styringsgjenstanden, herunder hvordan den bør styres, vurderes og måles (Kivistö & Zalyevska 2014). Målkonflikter oppstår bl.a. på grunn av forskjeller i interesser, f.eks. når en institusjon blir målt positivt både på tiltak for å redusere midlertidig ansettelse og på økning av stipendiater og post.doc-stillinger. I tillegg kan selvsagt målene være uklare, diffuse og tvetydige.

I denne delen av vår undersøkelse har vi kartlagt de forvaltningsorganene som er involvert i styringen av UH-sektoren. Denne sektoren har nylig gjennomgått større omorganiseringer, bl.a. på bakgrunn av rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra*. I analysen vil vi vurdere hvordan oppgaver og myndigheter fordelt mellom departementet og ulike organer sammenfaller, understøtter og (potensielt) kommer i konflikt med hverandre slik som kunnskapssektoren er organisert i dag.

På denne bakgrunn undersøker vi hvordan sammenhengen er i styringen fra departementet og de underliggende organene. Med henvisning til pisk-gulrot-preken-modellen, belyser vi hvordan de ulike forvaltningsorganene potensielt trekker på og vekter forskjellige tenkemåter om styring og hvordan disse aktørene forsterker og potensielt motarbeider hverandres styringsambisjoner- og praksis.

Tabell 1.2 Oppsummering av metodisk tilnærming for dokumentstudier.

Analyse- gjenstand	Kilder	Hva ser vi etter?	Typologisk le- detråd	Analytisk ramme- verk	Spørsmål	Output
Europeiske styrings- modeller og norsk reform politikk i UH- sektoren	Fagfellevurderte ar- tikler fra internasjo- nale tidsskrift + norsk forskning om refor- mer/ styring i UH- sektoren	Trender og domi- nans innenfor sty- ringsmodeller på feltet (Europa og Norge)	Verdier/ Autoritet/ Organisasjon/ Informasjon	Pisk (sticks) gulrot (carrot) preken (sermon)	Hvilke styringsmodeller i dag dominerende i europeiske land? Hvordan ser den norske situasjonen ut, i lys av den internasjo- nale konteksten?	Kunnskapsstatus om europeiske og norske utviklingstrekk i UH-sektor
Styrings- instrumenter i UH-sektoren	Styringsdokumen- ter*	Hva slags mål, vir- kemidler, sanksjo- ner, handlingsrom og idealer er på spill i styringen og hvordan fremmes de over- for institusjonene?	Verdier/ Autoritet/ Organisasjon/ Informasjon	Pisk (sticks) gulrot (carrot) preken (sermon)	I hvilken grad utfyller og forsterker mål og virkemidler hverandre? I hvilken grad er disse uklare eller i konflikt?	Gjennomgang og analyse av styrings- instrumenter på feltet
Styrings- aktører i UH- sektoren	Styringsdokumenter Dokumenter som be- skriver de ulike forvaltnings- organenes rolle, oppgaver, arbeidsdeling	Hvordan håndteres grenser og koordi- nering mellom ulike beslutnings- sentre?	Verdier/ Autoritet/ Organisasjon/ Informasjon	Pisk (sticks) gulrot (carrot) preken (sermon)	Hvordan er sammen- hengen i styringen fra departementet og de underliggende orga- nene på samme felt?	Gjennomgang og analyse av styringsaktører på feltet

2 Komparativ analyse

Styring av høyere utdanning i fire europeiske land

2.1 Introduksjon

Den nåværende styringen av Norge har ikke oppstått i et vakuum, og utviklingen i Norge må sees i sammenheng med endringer i andre land, særlig i Nord-Europa. For å kunne plassere Norge i en internasjonal sammenheng velger vi her å presentere en kort komparativ gjennomgang av utviklingstrekkene i fire utvalgte land. Landene er valgt på bakgrunn av følgende kriterier: Statlig eierskap som den dominerende tilknytningsform i sektoren, likhet i politiske styreformer og geografisk nærhet. På denne bakgrunnen har vi valgt ut Nederland, Finland, Danmark og Sverige, som vil bli presentert hver for seg for deretter å inngå i en avsluttende komparativ analyse. Følgende temaer vil bli berørt i gjennomgangen: Overordnede trekk i styringen, ledelse ved læresteder, kontrakter og resultatavtaler samt fusjoner og systemreform.

2.2 Nederland

2.2.1 Styring

Nederland er kjent for å være en av de første vesteuropeiske landene til å foreslå en markant endring i styringen av universiteter og høyskoler. I et policy-dokument (som kan minne om de norske NOU'ene), *Higher Education: Autonomy and Quality* (HOAK), blir det i 1985 foreslått en økning i autonomien til universiteter, deregulering og mer vekt på dialog mellom ulike departementer og universitetene, med utgangspunkt i en «styring fra avstands»-modell. Dialogen ble satt i verk gjennom en rekke halvårlige strategier fra departementet, som ble etterfulgt av en strategi fra universitetet. Flere av ideene ble senere inkludert i den nye loven om høyere utdanning som trådte i kraft i 1993. Før årsskiftet i 1993 hadde det vært en del

bevegelser i retning institusjonell autonomi knyttet til personalpolitikk, bygninger og vedlikehold av infrastruktur. Men allerede på dette tidspunktet ble det fra institusjonene selv fremmet regelmessig kritikk av det ble oppfattet som en for streng statlig regulering av universitetene (Maassen and Van Vught, 1988). På nittitallet så man en gradvis introduksjon av markedsmodeller, kjennetegnet av et språk hvor blir omtalt som kunder samt resultatbasert finansiering, selv om den tradisjonelle pluralistiske styringsmodellen som i lang tid har preget UH-sektoren i Nederland ikke har forsvunnet helt (Gornitzka and Maassen, 2000; De Boer et al., 2007). En ny studie (De Boer et al., 2019) peker på at universitetenes institusjonelle autonomi fortsatt er spent ut mellom formelt selvstyre og økte formelle krav til hvordan institusjonene skal oppfylle ulike funksjoner. I tillegg har den tidligere vektingen av dialog gradvis forsvunnet, hvor regjeringens strategidokumenter fra det siste tiåret fremstår som mer «suverene» politiske dokumenter, slik at bl.a. vekslingen mellom statlige og institusjonelle strategier også i stor grad er forsvunnet.

2.2.2 Policy

a) Ledelse ved læresteder (strukturer)

I 1997 ble det innført ulike tiltak med henblikk på å modernisere den interne styringen ved universitetene, med den såkalte *Modernising University's Governance Structures (MUB)*, hvor hovedformålene var å overføre større autonomi til institusjonene og forbedre effektiviteten i beslutningstaking og organisering. Dette medførte store endringer i styringsstrukturen til nederlandske universiteter. De viktigste endringene innebar (De Boer and Huisman, 1999):

- Større beslutningsmyndighet til det utøvende styret (tre medlemmer, rektor inkludert, basert på prinsippet om distribuert ledelse), som blir utpekt for en fireårsperiode av et såkalt rådgivende styre ved universitetet, som også har mulighet til å avsette (det utøvende) styret. Det utøvende styret er ansvarlige for den daglige ledelsen og organiseringen av institusjonen. Økt makt til institusjonsledelsen viser seg i en rekke styringsendringer gjennom bl.a. ansettelse av dekaner, som tidligere ble valgt ut av de ansatte (inkludert studentene) og fakultetene.
- Det rådgivende styret er et nytt organ og består av tre til fire medlemmer, som blir utpekt og står ansvarlig ovenfor politiske myndigheter (ministeren med ansvar for UH-sektoren). Dette styret er ansvarlig for langsiktig strategisk planlegging, budsjetter og ratifisering av det utøvende styrets forslag.
- Ulike representative organ (som universitetsråd og fakultetsråd) eksisterer fortsatt, men med mere rådgivende funksjoner enn tidligere. Disse

organene har likevel fortsatt betydelig makt, og blir rådført bl.a. i forbindelse med rekruttering av personer til det utøvende styret og til å godkjenne budsjettet.

- Når det gjelder styringsverktøy så er det tydelig slik at styringen primært er organisert rundt formell autoritet, med en lovgivning som klargjør ansvarsområder og arbeidsdeling mellom det utøvende styret og et rådgivende styre. Det er viktig å legge til at institusjonene har enkelte valgmuligheter når det gjelder interne ordninger, og deler av de såkalte moderniseringstiltakene (gjennom MUB) kan sees på som et rammelovverk. Selv om disse tiltakene primært ble innført gjennom etableringen av nye regler, så er det viktig å bemerke at myndighetene også avskaffet enkelte reguleringene, blant annet en avvikling av kravet om å organisere all utdanning via institutter ved institusjonene, noe som innebar økt fleksibilitet og frihet for universitetene til selv å organisere kjerneaktiviteter på den måten de selv ønsker (institutt, sentre, skoler, osv.).

b) Kontrakter og resultatavtaler

Resultatavtaler mellom individuelle høyere utdanningsinstitusjoner og departementet ble introdusert i Nederland i 2012 og avløste da sektoravtaler mellom paraplyorganisasjonene til universitetene og departementet. Det såkalte Vreemanutvalget foreslo i 2010 å skape større variasjon i høyere utdanning gjennom innføring av nye målbaserte finansieringsmodeller (De Boer et al., 2015). Under merkelappen *Quality and Profiling* ble det gjennomført et eksperiment, hvor det ble stilt krav til institusjonene om å inngå kontrakter og utvikle strategier med henblikk på å forbedre kvaliteten i utdanningsforløpene (basert på spesifikke kriterier som frafall, gjennomføringsgrad og læringsintensitet). Temaene ble med andre utpekt av menighetene, mens de enkelte institusjonene kunne velge hvilke temaer de ønsket å satse på og utvikle strategier for.

Det skal bemerkes at budsjettet til eksperimentet i 2013-2016 var 7% av det totale utdanningsbudsjettet (310 millioner euro til ca. 55 institusjoner) og den ordinære finansieringsmodellen var vel å merke også basert på resultater i utdanning og forskning (Jongbloed et al., 2019). Etter en evaluering av ordningen besluttet departementsrådet å avslutte eksperimentet og heller iverksette en rekke nye avtaler under navnet *Quality Agreements*, denne gangen i regi av den nasjonale akkrediteringsorganisasjonen i Nederland (NVAO). Et viktig element i de nye avtalene om kvalitetsutvikling er at de ikke skal være direkte knyttet til økonomiske sanksjoner, men heller baseres på ekstensiv dialog med institusjonen dersom avtalen ikke etterleves.

Selv om de nye avtalene ikke straffer institusjonene økonomisk dersom de ikke innfrir målene som er vedtatt, så innebærer de allikevel et stort fokus på finansielle virkemidler. Myndighetene gjør bruk av autoritet i dette tilfellet fordi de selv definerer kvalitetskriteriene. En bør derimot heller ikke ignorere det kommunikative aspektet her, da avtalene inneholder viktig informasjon om politikken som flyter fra institusjonene til regjeringen og motsatt. I tillegg så har akkrediteringsorganet NVAO fått en mer sentral rolle som kontroll- og oppfølgingsinstans.

c) Sammenslåinger, institusjonelt samarbeid, systemreform

Sammenslåinger i nederlandsk høyere utdanning kan dateres langt tilbake i tid, til slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 90-tallet (see e.g. Goedegebuure, 1992). Der de tidlige sammenslåingene var mer eller mindre påtvunget fordi sammenslåtte institusjoner skulle være av en viss størrelse, så fortsatte frivillige sammenslåinger fram til midten av 2000-tallet. I dag er det imidlertid nærmest ingen. Det har vært forsøk på å tillate mer intensivt samarbeid mellom institusjonene, men det har bare i noen få tilfeller blitt realisert.

Det som i dag står tilbake av institusjonelt samarbeid i høyere utdanning skjer som regel gjennom uformelle avtaler mellom institusjoner, i tillegg til mer formelt samarbeid mellom de fire tekniske universitetene i Nederland (også kjent som *4.TU Federation*). Det binære systemet er fortsatt på plass, noe som med ujevne mellomrom blir gjenstand for debatt, men myndighetene har fram til nå valgt å fastholde en «lik, men forskjellig»- politikk overfor sektoren (tekniske universiteter (applied sciences) kontra breddeuniversiteter). Når det er sagt, så har de tekniske universitetene opplevd en stor endring i sine profiler, med langt større vekt på forskning enn tidligere (De Boer, 2017). På begynnelsen av 2000-tallet ble det iverksatt tiltak for å understøtte mer praksis-orientert forskning, blant annet med bakgrunn i et regelverk som krever at tekniske universiteter kun skal bedrive forskning i regi av og med relevans for koblingen til profesjonsfeltet. I senere år har den anvendte forskningspolitikken blitt støttet gjennom ulike tiltak, herunder subsidiering og samarbeid med regionalt næringsliv og offentlig sektor (2005), tilskudd til forskningskvalitet og innføring av nye prosedyrer for vurdering av kvalitet (2009), opprettelse av *Centres of Expertise* (2010) og en strukturell integrering av forskningsfinansiering for tekniske universiteter.

Hva gjelder styringsverktøy, så ser vi et fokus på “soft targets” i den politiske prosessen, med vekt på en trinnvis utvikling i dialog med institusjonene (se også De Boer, 2017: 89-90). Myndighetene stilte med noe finansiering (subsidier) i de første årene, for å understøtte etablering og iverksettelse.

2.3 Danmark

2.3.1 Styring

Danmarks modell for høyere utdanning er bygd på sosialdemokratiske, egalitære prinsipper om rettferdig distribusjon av ressurser og felles velferdsgoder (Vabø and Aamodt, 2009; Christensen et al., 2014). På begynnelsen av 2000-tallet kom det flere viktige utviklinger i Danmarks styring av universiteter og høyskoler. I 2003 ble det vedtatt en ny universitetslov som vektla økt institusjonell autonomi og som tok sikte på å styrke universitetene som selveiende institusjoner og samtidig styrke den interne ledelsen og styringen. I 2006 vedtas en *Globalisation Strategy* som legger vekt på universitetenes samfunnsbidrag til den nasjonale og regionale økonomien gjennom relevant forskning og utdanning.

Deler av forskningslitteraturen peker på at Danmark med denne utviklingen fulgte et såkalt globalt «reform script», som kjennetegnes av styrket autonomi, i form av økt beslutningsmyndighet hos styret, og utbredelsen av et kontraktbasert forhold mellom staten og institusjonene, satt i verk gjennom bl.a. finanseringsavtaler (Christensen et al. 2014). Som følge av introduksjonen av resultatbasert finansiering er det blitt påpekt at den danske utviklingen går i retning av en markedsmodeller inspirert av New Public Management (Aagaard and De Boer, 2017).

Det er generelt enighet i forskningen om at reformen på midten av 2000-tallet innebar et markant brudd med tidligere styringsprinsipper, med en omlegging som i større grad lener seg mot et såkalt nyliberalt perspektiv på høyere utdanning, med vekt på konkurranse- og resultatbasert finansiering.

2.3.2 Policy

a) Ledelse ved læresteder (strukturer)

Med det nye regelverket i 2003 endret styringsmodellen seg, fra å være basert på demokratisk representasjon til i større grad å vektlegge rammer for det utøvende styret, hvor universitetsstyret blir gitt en hovedrolle i styringsstrukturen. Styret har stor makt når det gjelder institusjonens strategiske retning. Majoriteten av medlemmene må være eksterne og styret skal være ledet av et eksternt medlem. I tillegg består styret av valgte studentrepresentanter, akademisk stab og administrasjonen (De Boer og File, 2009). Styret skal velge ut universitetsledere og sjefer basert på deres akademiske ferdigheter og lederegenskaper. Universitetets ledere utnevner deretter dekaner som igjen utnevner avdelingsledere, som er ansvarlige

for å sette opp programstyrer. Samtidig ble flere forskjellige «horisontalt» anlagte organer nedlagt (f.eks. fakultetsrådet), selv om student- og akademiske råd fortsetter å spille en viktig rolle i beslutningstaking, men fungerer i all hovedsak rådgivende organer.

Når man vurderer hvilke verktøyer som her har vært i bruk er det tydelig at bruken av autoritet har vært dominerende, hvor man har utviklet nye regler som organiserer institusjonenes interne funksjoner. En kritisk gjennomgang foretatt av en ekspertkomite (2009) vurderte at den institusjonelle autonomien ved Danmarks universiteter har økt i takt med at myndighetene har utvidet detaljreguleringen på mange områder. Dette er et trekk som man kan gjenfinne i flere europeiske land.

b) Kontrakter og resultatavtaler

Et gjennomgående trekk ved de endringene som var blitt gjort i det institusjonelle styringssettet var knyttet til nye lederfunksjoner, hvor det ble lagt opp til at (nye) ledere skulle fokusere mer på betingelsene for kvalitetsutdanning og forskningsresultater. Dette ble spesielt vektlagt i lanseringen av den såkalte *Globalisation Strategy* i 2006, hvor institusjonene skulle ta sikte på å forbedre sine resultater i lys av økende internasjonal konkurranse.

Det er viktig å understreke at finansiering til en viss grad allerede var resultatbasert, hvor det såkalte «taksametersystemet» (uttelling basert på studentenes samlede studiepoeng) allerede hadde vært i bruk en stund. Et særegent element i finansieringen av dansk høyere utdanning er at midlene blir bevilget ved starten av det akademiske året basert på forventede resultater, og senere revidert på bakgrunn av de oppnådde resultatene.

Resultatavtaler ble først iverksatt i 1999. På dette tidspunktet var disse (eksperimentelle) avtalene ikke bindende, men fungerte heller som en form for intensjonserklæringer som kunne justeres årlig uten noen konsekvenser for budsjettet. Med *Globalisation Strategy* i 2006 så ble kontraktens status endret, slik at de kom til å fungere som avtaler med konsekvenser for budsjettet. De såkalte andregenerasjonskontraktene (slik de omtales av De Boer et al., 2015) inneholdt spesifikke indikatorer og mål når det gjaldt undervisning og forskning, og med introduksjonen av «tredjegerasjonskontrakter» (fra 2008-2010) innebar det også konsekvenser for budsjett. De nyeste versjonene er basert på prinsipper om såkalte «smarte mål». Hver enkelt resultatavtale inneholder maksimalt ti mål, hvorav fem av dem blir definert av departementet og de andre fem av institusjonen selv. For hvert mål er det definert en eller to resultatindikatorer. De Boer et al. (2015) oppsummerer utviklingen gjennom årene som følgende: Fra utstrakte strategiske planer til selektive, målbaserte avtaler; fra mange til færre, «smarte» mål og indikatorer; og en tettere sammenheng mellom resultater og finansiering.

Når det gjelder styringsverktøy så finner vi en kombinasjon av økonomi og autoritet. Sistnevnte er synlig i de detaljerte retningslinjene og bestemmelsen av indikatorer, som foretas av myndighetene (men som sagt utvelger de kun halvparten av målene). Økonomi er viktig fordi resultatene har konsekvenser for budsjettene, selv om avtalene ikke er bindende. I tillegg har flere analyser (for eksempel Expert Committee, 2009) pekt på at myndighetene tar i bruk forskjellige verktøy for å realisere det samme målet, for eksempel med utviklingskontrakter, regulering og de mer tradisjonelle finansieringsmekanismene. Man kan tenke seg at informasjon og kommunikasjon har en vesentlig rolle å spille i tillegg, hvor endringene i retning av såkalte "smarte" mål har bidratt til å endre den kommunikasjonsmessige delen av avtalene.

c) Sammenslåinger, institusjonelt samarbeid, systemreform

University Autonomy Act i 2003 og *Globalisation Strategy* i 2006 har vært vesentlige drivkrefter bak sammenslåingsprosessen i universitetssektoren fra 2007 og fremover. Dette innebar frivillige sammenslåinger mellom statlige forskningsinstitutter og universiteter, i tillegg til universiteter seg imellom. De foregående sammenslåingene hadde hatt som mål å skape synergieffekter mellom de to tidligere delte sektorene samt å få universitetene til å engasjere seg i mer praksisorientert forskning. Universitetssammenslåinger skulle utvide utdanningsmuligheter og støtte samarbeid med privat sektor for å stimulere til innovasjon. Formulert annerledes så var ideen å øke systemets effektivitet ved å unngå overlapping og fragmentering (Pinheiro et al, 2016). Selv om sammenslåinger var frivillige, brukte myndighetene i visse tilfeller tvang når det gjaldt noen av sammenslåingene med forskningsinstituttene (Aagaard et al., 2016). Selv om dette arbeidet var preget av forhandlinger og informasjonsutveksling, var det et krav at hele sammenslåingsprosessen skulle gjennomføres i løpet av et år. Støttet opp av sammenslåingsinitiativ i høyskolesektoren (Aagaard et al., 2016), så ser det danske høyere utdanningslandskapet ut til å være befolket av færre institusjoner nå, fra 25 universiteter til elleve institusjoner (åtte universiteter og tre forskningsinstitutter). I tillegg til sammenslåingsprosessen, ble det såkalte UNIK-initiativet (*Investment Capital for University Research*) iverksatt i 2009-2014. Det var et forskningsfinansiert initiativ som hadde som mål å styrke den strategiske styringskapasiteten til danske universiteter (Aagaard and De Boer, 2017). Universitetene ble invitert til å sende inn forslag og prosjektsøknader til en nyetablert ordning med *Centres of Excellence*. Initiativet kan sees i lys av tidligere konkurransearenaer knyttet til forskningsfinansieringen som fram til da (i 2009) hovedsakelig foregikk mellom individuelle forskere, og som dermed bidro til å innskrenke den strategiske kapasiteten på universitetsnivå.

Selv om sammenslåingene var frivillige og informasjon og kommunikasjon var et hovedverktøy, så var denne informasjonen langt fra utvetydig. Elementer av autoritet kommer til uttrykk i den måten myndighetene la føringer for institusjoner på, hvor f.eks. etableringen av *Centres of Excellence* kombinerte økonomi og autoritet som styringsverktøy.

2.4 Sverige

2.4.1 Styring

I Sverige skjedde det en viktig endring i styringen av universiteter og høyskoler i 1993. Etter utdannelsesreformen i 1992, ble universitetene mer autonome, særlig på områder som vedrører utdanning. Universitetene fikk større frihet over utformingen av utdanningsforløp og over adgangskravene. Når det kom til styring, innebar dette et skifte fra statlig regulering og inputkontroll til større grad av målstyring (Kogan et al., 1999). Den andre reformbølgen (hvis man ser bort fra Bologna-prosessen, som åpenbart hadde innvirkning på systemet, men ikke så mye i form av styring) kan den spores til 2010 (Ahola et al., 2014). Autonomireformen fra 2010 var delvis en oppfølging av reformene fra 1993, fordi også her var institusjonell autonomi et nøkkelmål. Reformene ble evaluert i 2018, i rapporten *Independent Universities*. Det ble bestemt at beslutningene om offentlige universiteter skulle bli mer desentraliserte for å sikre kvalitet og at myndighetenes kontroll skulle begrenses til spørsmål om kvalitet i forskning og utdanning, ansvar og rettferdighet (Ahola et al., 2014).

2.4.2 Policy

a) Ledelse ved læresteder (strukturer)

Reformen i 1993 innebar en desentralisering av beslutninger, økt makt til styret ved lærestedene og større makt til viserektoren. I tillegg ble dekanens funksjoner og instituttledernes funksjoner tydeliggjort og styrket. På den andre siden mistet professorene makt siden styring ikke lenger inngikk i deres ansvarsområder og oppgaver. Akademikere og studenter er fremdeles inkludert i beslutningsprosesser ved institusjonene gjennom blant annet et akademisk råd og et rådgivende studentparlament, men det er styret som har den sentrale beslutningsmyndighet i alle institusjonelle spørsmål (Ahola et al., 2014).

b) Kontrakter og resultatavtaler

I Sverige ble bruken av resultater en (eksperimentell) komponent i finansieringssystemet av institusjoner på 1990-tallet. Når det gjaldt utdanning var det ikke bare antall studenter som var utslagsgivende, men også, etter reformen i 1993, antall opptjente studiepoeng hos hver enkelt student. På samme tidspunkt begynte myndighetene å utvikle med treårige *utdanningsoppdrag* til institusjonene. Regjeringen satt opp et årlig (maksimalt) utdanningsbudsjett til institusjonene, og universitetene skulle holde seg til dette. Enkelte evalueringer (see Ahola et al., 2014) viser til problemer med denne ordningen, spesielt det faktum at finansieringen ikke tar høyde for endringer i konsumpris og lønnsnivå. Siden 2013 har et kvantitativt system blitt supplert med en mer kvalitativt-orientert del. Rundt 10% av midlene for bachelor- og masterprogram blir utdel på bakgrunn av nasjonale resultatevalueringer. Institusjoner som får tildelt høyest score på disse evalueringene oppnår en tilleggsfinansiering kalt *kvalitetsfinansiering*. Resultatbasert finansiering ble introdusert i forskningsfinansieringen som en del av et direkte statlig finansieringssystem i 2009. Siden den gang har 10-20% av bevilgningen blitt basert på andelen av eksterne midler og antall publikasjoner (Foss Hansen et al., 2019).

Når det gjelder styringsverktøy, er økonomi her kombinert med sterke autoritetslementer, blant annet fordi myndighetene bestemmer hvilke indikatorer som skal tas i bruk i resultatuttellingen.

c) Sammenslåinger, institusjonelt samarbeid, systemreform

På 1990-tallet introduseres de første tiltakene med mål om å oppgradere høyskoler til universitetsstatus samtidig som myndighetene forsøker å dempe dominansen til noen av de eldste universitetene i UH-sektoren. For de høyskolene som blir en del av tiltakene, innebærer det at de nå får lov til å forske og tilby ph.d.-programmer, selv om de ikke har formell universitetsstatus (Benner and Geschwind, 2016). I 1999 blir søker rundt 20 høyskoler om akkreditering som universitet, og myndighetene gir i den forbindelse universitetsstatus til tre høyskoler og i 2005 blir ytterligere et nytt universitet etablert (Alpha et al., 2014). Etter årtusenskiftet fortsetter høyere utdanning å prege agendaen, hvor blant annet regjeringsskifte, uoppfylte ønsker fra høyskoler og motstrategiene til eldre universiteter er faktorer som preger den pågående diskusjonen. Myndighetene gjør bruk av en viss politisk «eksperimentering» og inviterer institusjonene til å slå seg sammen eller danne allianser. De politiske retningslinjene var i den forbindelse ikke veldig konkrete om hvorvidt disse alliansene (som man oppfordret til) fortrinnsvis burde være mellom de nye universitetet, eller (også) mellom de gamle og de nyere institusjonene. Benner og Geschwind (2016) foreslår at mangelen på en

underliggende logikk på systems- og regjeringsnivå etterlot mye tolkningsrom for de individuelle høyere utdanningssystemene og at bare de som hadde et klart rasjonale for en allianse til slutt fortsatte med et videre og forpliktende samarbeid.

Når det gjelder instrumentene kan vi her spesielt peke på langtidsperspektivet i den politiske styringen, og at dette var et var et perspektiv som ikke var preget av noen definert endestasjon som følge av eksperimentene. Hovedvekten av disse innsatsene ligger på kommunikasjon, hvor myndighetene underveis gjør det klart at de endrer sitt syn på og sine ønsker om sammenslåinger. Samtidig er det politiske eksperimentet preget av at autoritetsvirkemidler er blitt holdt i bakgrunnen her.

2.5 Finland

2.5.1 Styring

Gornitzka og Maassen (2000) argumenterer for at Finland tydelig gikk fra en suverenitetsmodell (med stor statlig kontroll) til en såkalt «supermarkedsmodell» på starten av 1990-tallet. I likhet med mange andre europeiske land ønsket finske myndigheter seg et system med sterke og mer autonome institusjoner, og begynte å bevege seg bort fra en sterk og detaljfokusert styring. På starten av 1990-tallet ble det foretatt store endringer i finansieringssystemet parallelt med økning i både autonomi og ansvarliggjøring (Christensen et al., 2014). Det er viktig å påpeke at når det gjaldt evaluering og kvalitetssikring, så fikk professorenes rolle samtidig også større betydning. I tillegg må det nevnes at reformen av universitetene skjedde på bakgrunn av en alvorlig nasjonal økonomisk krise og at fremveksten av yrkeshøgskolene gjorde det finske høyere utdannelsessystemet til et binært system. Finland var blant de første europeiske landene til å introdusere resultatavtaler mellom myndighetene og universitets- og høyskoleinstitusjonene.

2.5.2 Policy

a) Ledelse ved læresteder (strukturer)

Mens den (valgte) rektoren tidligere hadde status som den fremste representanten for et kollegium (*primus inter pares*), ble rektors stilling endret med en ny lovgivning mot slutten av 1990-tallet. I 1997 fikk universitetsstyrene krav om å inkludere et visst antall eksterne medlemmer og i 2009 skjedde det ytterlige endringer hvor utdannelsesinstitusjonene fikk en annen juridisk status (som selveiende institusjoner), som blant annet innebar økt autonomi i relasjon til personalansvar, ansettelsespolitikk samt drift av og eierskap til bygninger (Christensen et

al., 2014). De to viktigste styringsorganene internt på institusjonene blir heretter styret og et kollegialt organ. Førstnevnte består av grupper som representerer og velges av ansatte og studenter. Det er også styret som oppnevner rektoren. Det kollegiale organet får ansvaret for å utnevne eksterne medlemmer til universitetsstyret, i tillegg til styreleder. Det kollegiale organet har også ansvaret for å godkjenne regnskapet og årsrapporten til institusjonen (Ahola et al., 2014).

Endringene i styringsstrukturen viser et ganske klart tilfelle av vekt på autoritet, hvor myndighetene har endret spillereglene for den interne styringsstrukturen.

b) Kontrakter og resultatavtaler

Som tidligere påpekt ble det i Finland tidlig introdusert resultatavtaler, allerede i 1994. Det utviklet seg fra primært å ha et planleggingsformål mot å bli kontrakter basert på resultater og måloppnåelse. I er disse avtalene spent ut over en fireårig «syklisk» prosess: målsettinger for hele systemet (1); profil, oppdrag og satsningsområder for alle høyere utdanningsinstitusjoner (2); sentrale utviklingstiltak (3); finansiering (4) (De Boer et al., 2015). Prosessens bærer preg av kommunikative virkemidler som er bemerkelsesverdig, hvor en aktiv og delibarativ ideutveksling er systematisert i en interaktiv prosess mellom institusjonene og det ansvarlige departementet. Ifølge De Boer et al (2015) er en gjennomsnittlig resultatavtale åtte sider lang. Indikatorer brukes i avtalene, men teller ikke *nødvendigvis* med når det kommer til finansiering. Finansiering i resultatavtalene er primært koblet til prosjektmidler som blir tildelt i løpet av denne prosessen. Avtalene er juridisk bindende, og departementet evaluerer og overvåker progresjon på basis av både kvantitative indikatorer og kvalitativ informasjon.

Når det gjelder instrumenter, ser vi en kombinasjon av økonomi og kommunikasjon. Sistnevnte er synlig i systematiseringen av dialog og erfaringsutveksling mellom institusjoner og departement. Økonomi er viktig, blant annet fordi resultater vil alltid ha konsekvenser for finansieringen i et visst omfang. Autoritet er slett ikke fullstendig fraværende, men på grunn av tilstrebelense på konsensus rundt prosessen ser det ut til å være mindre fremtredende.

c) Sammenslåinger, institusjonelt samarbeid, systemreform

En viktig foranledning for fusjonene i Finland på 2000-tallet var den relativt nylige fremveksten av et binært system i UH-sektoren (1992). Rundt 2007 og 2008 ble det kunngjort planer om å gjøre de to delene av sektoren – henholdsvis universiteter og yrkeshøgskoler – mer effektivt. Välimaa et al. (2014) oppsummerer strukturentreformenes formelle mål i seks punkter: diversifisere finansieringsgrunnlaget til universitetene, gi bedre muligheter til å kunne konkurrere om internasjonal forskningsfinansiering, øke samarbeidet med utenlandske universiteter i

verdensklasse og sikre kvaliteten og effektiviteten til universitetenes forskning og undervisning. Nokkala og Välimaa (2017) har påpekt at myndighetene ga et klart signal til universitetssektoren ved å kommunisere at antall universiteter burde reduseres fra 20 til 15 innen 2020. Aarrevaara og Dobson (2016) skiller mellom to bølger av fusjoner innen sektoren. Den første fant sted mellom 2008 og 2010. Den andre bølgen fant sted mellom 2011 og 2014, men med en viktig forskjell fra den første bølgen, hvor universitetene fra 2010 ble gjort om til autonome juridiske enheter og dermed ga mer spillerom til ledelsen, til selv å initiere og velge å delta i sammenslåinger. Når det er sagt viste de tidligste fusjonene - f.eks. Aalto - allerede endringer i styringsstrukturen til det sammenslåtte universitetet. I alt endret landskapet seg fra 20 universiteter og 32 (polytekniske) yrkeshøyskoler i 2009 til 14 universiteter og 26 yrkeshøyskoler i 2015. I tillegg til sammenslåinger, inngikk også enkelte institusjoner i formelle partnerskap og allianser med hverandre.

Når det gjelder styringsverktøy oppsummerer et sitat fra Aarrevaara og Dobson (2016, s. 70) de verktøyene som har vært i bruk svært treffende: «*Ministerial 'persuasion' has led Finland to having fewer universities and polytechnics than in the past, in part by the use of the 'carrot and stick' method of inducing cooperation*». Autoritet spilte derfor en viktig rolle, men også økonomi, hvor ekstra finansiering (inkludert skattereduksjoner) ble anvendt som en gulrot for sammenslåtte universiteter.

2.6 Sammenligning

Den historiske utviklingen i styringen av høyere utdanning i Vest-Europa er tilsynelatende lett å sette i bås. Ved første blick ser vi en utvikling fra bruken av en Weberiansk byråkratimodell der en sterk stat (hovedsakelig) alene har kontroll over høyere utdanning, til en modell med langt mer autonomi til høyere utdanningsinstitusjoner og/eller der myndighetene benytter markedsmekanismer i større grad. Forskerne har brukt flere ulike betegnelser og begrepssett for å skildre utviklingen, fra statlig kontroll til statlig tilsyn (Neave & Van Vught, 1991), fra rasjonell planlegging og kontroll til en modell med selvregulering (Van Vught, 1989), fra den suverene rasjonalitets eller statskontrollerende styringsmodellen til supermarkedets styringsmodell (Olsen, 1988; Gornitzka & Maassen, 2000), og fra ex ante kontroll til ex post evaluering (Neave, 1988). Når vi går inn i enkeltland og gjør en sammenligning av dem er det allikevel ikke slik at det nødvendigvis er mulig å finne en samlende betegnelse eller en tilstrekkelig dekkende «varedeklarasjon» som kan sammenfatte de utviklingstrekkene vi får øye på.

Når vi sammenligner de fire casene, kan vi foreslå følgende konklusjoner: For det første kan man se mer eller mindre like mønstre av overordnede «styrings-trender» på tvers av landene: en bevegelse mot mer institusjonell autonomi og

markedsmekanismer (konkurranse og resultatbasert finansiering). For det andre kan vi i alle landene se en betydelig endring innen de tre områder vi har undersøkt: Ledelse ved læresteder (strukturer), kontrakter og resultatavtaler samt sammen-slåinger, institusjonelt samarbeid og systemreform. For det tredje kommer noen av reformene i runder, med flere ulike forsøk på introduksjon av resultatavtaler og/eller reformer orientert mot økt autonomi og faglig frihet. I noen få tilfeller kan det argumenteres for at ett av styringsverktøyene har dominert på tvers av lan-dene (autoritet i forbindelse med ledelse ved lærestedene (strukturer) og til dels også finansielle virkemidler i resultattavler og kontrakter). Det store bildet preges allikevel at vi finner en utpreget blanding av ulike verktøyer.

Det finnes også nevneverdige forskjeller mellom landene. Det gjelder for det første reformenes «timing». Dette spiller inn på når man har valgt å iverksette til-tak innen de re områdene (noe som er verdt å bemerke fordi dette ofte skjer på bakgrunn av andre lands erfaringer – med mindre man selv er «først på banen»). Vi finner ikke noe mønster som tyder på at det kan lokaliseres en stor endringsin-tensitet eller reformivrighet i et (eller flere land), hvor f.eks. et land kan utpekes som det første (eller siste) til å innføre endringer på alle områdene. Analysen viser at det i enkelte land ble iverksatt store reformer som igjen ble etterfulgt av mindre endringer, noe som tyder på en gradvis endring, og som dessuten kan gjøre det utfordrende å stadfeste akkurat når reformen er blitt gjennomført. Det er imidler-tid to ytterligere elementer knyttet til tid som vi vil peke på. Det første gjelder hvordan rekkefølgen på ulike tiltak varierer, slik at enkelte land allerede benytter resultatbaserte avtaler før de har fått økt, formell autonomi, mens andre land mot-satt har først fått større autonomi først deretter er det blitt inngått ulike typer re-sultatavtaler- og kontrakter. Det andre gjelder variasjonen i hyppigheten og om-fanget på reformene, hvor enkelte land har tatt sikte på å ha tid mellom reformene, mens andre gjennomførte betydelige reformer på relativt kort tid.

For det tredje ser vi også forskjeller i innholdet av policyene. Her kan vi peke på Christensen et al. (2014) som argumenterer for at det ser ut til å være et slags «manus» (script) som går igjen i de nordiske landene (se også Ahola et al., 2014). Når man ser nærmere på disse landene finnes det allikevel tydelige nyanser. For eksempel, når det gjelder ledelse ved læresteder, ser noen land ut til å regulere dette gjennom avtaler mellom institusjoner og myndigheter, mens andre gir bety-delig mer valgfrihet til institusjonene. Det samme gjelder for resultatavtaler, som i noen tilfeller er mer kvalitativt orientert, og ikke alltid er forankret i detaljerte finansielle indikatorer. Andre ganger er de derimot nesten utelukkende fundert på resultatbaserte indikatorer, som har stor betydning for tildeling av ressurser.

3 Finansiering

I dette kapitlet undersøker vi de ulike finansielle virkemidlene som er i bruk i styringen av høyere utdanning og hvordan disse har endret seg over tid. Med finansielle virkemidler refererer vi til hele bredden av virkemidler som felles finansieringssystem, øremerkinger, stimuleringsmidler og konkurransearenaer for forskning og høyere utdanning sentralt.

3.1 Bakgrunnen for dagens finansieringssystem

Hovedtrekkene i dagens norske finansieringssystem ble innført som del av Kvalitetsreformen (St.meld. nr. 27 (2000–2001)). Som bakgrunn for Kvalitetsreformen lå to offentlige utredninger, Aamodt-utvalget som vurderte utdanningsstøtten (NOU 1999:33) og Mjøsutvalget som hadde mandat om å utrede høyere utdanning etter 2000 (NOU 2000:14). Mjøsutvalget pekte på utfordringer for universitetene og høyskolene knyttet til både intern styring, organisering, koordinering og ressurser til undervisning og forskning. Forut for Mjøsutvalgets arbeid lå også OECDs gjennomgang av norsk høyere utdanning i 1997, som pekte på utfordringer knyttet til bl.a. kvalitet, studentgjennomstrømming og studentoppfølging. I St. meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*, skisserte regjeringen to hovedmål for å møte utfordringene: studenter som lykkes, og kvalitet i forskning. En rekke virkemidler for å oppnå disse ble tatt i bruk, inkludert reform av gradsstruktur, akkreditering og faglige fullmakter, styring og ledelse ved institusjonene, og studiefinansiering. Det nye finansieringssystemet var ett av disse virkemidlene. Utgangspunktet for utformingen av finansieringssystemet som ble innført med effekt fra 2003 var at det skulle understøtte hovedmålene i Kvalitetsreformen, og at kvalitet i større grad enn tidligere skulle være et kriterium for tildeling av ressurser (St. meld. nr. 27 (2000–2001)). Det nye finansieringssystemet ble presentert i statsbudsjettet for 2002 (St.prp. nr. 1 (2001–2002)), og hadde som hovedmål bl.a. å skulle premiere universiteter og høyskoler som realiserte kvalitetsmål, og i større grad stimulere universitetene til høyne kvaliteten på forskningen, i tillegg til å fremme mere samarbeid med samfunns- og næringsliv.

Før 2001 var tildelingene til institusjonene i større grad basert på såkalte innsatsindikatorer, hvor blant annet studentmålet var viktig i budsjetttildelingen. Sammenlignet med denne modellen innebar endringen i finansieringssystemet en viss dreining mot resultater, i tillegg til at det ble innført et delvis skille i den måten tildeling av forskning og undervisning ble utregnet på. Det skal påpekes at man allerede kunne se en viss vektlegging av gjennomføringsmål også før årtusenskiftet, hvor man bl.a. innførte en vekttallspott for universiteter i 1992 og senere høyskoler i 2001 (med en gradvis økning hvert år), hvor institusjonene ble belønnet etter antall vekttall per student.

Endringene innebar at man innførte en resultatbasert komponent på 30 % i finansieringen, med en intern differensiering, basert på to ulike resultatuttellingsmekanismer, gjennom såkalt åpen og lukket ramme. Den såkalte undervisningskomponenten lå i åpen ramme, mens forskningen lå i lukket ramme (med begrensede midler). Denne differensieringen innebar at uttellingen i lukket ramme baseres på endringer i andeler av produksjon, mens åpen ramme for undervisning blir basert på endringene i absolutt produksjon. Når det er budsjettdekning vil man dermed fordele midlene med åpen ramme etter satsene, uten at dette gir noen garanti for nettoeffekten institusjonene sitter igjen med.

Finansieringssystemet skulle stimulere til bedre resultater gjennom en klar og direkte sammenheng mellom resultater og budsjettuttelling. Videre ble det lagt vekt på at systemet skal fremme universitetenes og høyskolenes omstillingsevne knyttet til studentenes studievalg og samfunnets behov for kompetanse. Utforming av utdanningsinsentivet (særlig studiepoengsindikatoren) la vekt på dette. Med det nye finansieringssystemet var målet å skape forutsigbarhet for institusjonene om deres økonomiske rammer, med tydelige kriterier knyttet til utdanning og forskning som skulle bidra til økt forutsigbarhet og ivaretagelse av langsiktige mål for kunnskapsutvikling. For å ivareta institusjonenes uavhengighet, ble bevilgningen gitt som en samlet rammebevilgning, og denne disponeres av styret under gitte rammer.

3.2 Endringer i finansieringssystemet siden 2002

Det har vært noen justeringer i finansieringssystemet etter innføringen i 2002. I 2006 kom det en endring innføring av et enhetlig finansieringssystem for både statlige og private institusjoner (St.prp. nr. 1 (2005–2006)). Det innebar også at høyskolene fikk de samme forskningsinsentivene som universiteter og vitenskapelige høyskoler, hvor indikatorene for doktorgradskandidater og midler fra EU og Norges forskningsråd – som tidligere kun ble brukt for universiteter og vitenskapelige høyskoler – ble videreført og innført også for høyskolene. Departementet innførte også vitenskapelig publisering som en ny indikator for alle

institusjonstypene. I 2007 anbefalte en ekspertgruppe (Vagstad 2007) blant annet at basisfinansieringen måtte opprettholdes som resultatuavhengig, at insentivene til studiepoengproduksjon ikke måtte bli for sterke og at utviklingen av en formidlingskomponent burde skrinlegges. I tillegg foreslo ekspertgruppen innføring av en ny indikator knyttet til kvalitet i utdanningen. Vagstads rapport utgjør store deler av grunnlaget for stortingsmeldingen *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høyere utdanning* (St.meld. nr. 7 [2007–2008]), hvor det ble varslet en større evaluering av finansieringssystemet. Denne evalueringen kom i 2009. Til grunn for KDs evaluering lå blant annet en analyse gjennomført av Econ Pöyry om effekten av finansieringssystemet. Econ Pöyry konkluderte med at hovedtrekkene i finansieringssystemet burde videreføres, men anbefalte samtidig at det ble vurdert å innføre en ny indikator i utdanningskomponenten for gjennomstrømning av studenter. Stortinget vedtok at hovedtrekkene i finansieringssystemet skulle videreføres med noen mindre endringer. Det ble innført en ny indikator for doktorgradsamarbeid i den resultatbaserte delen av forskningskomponenten, og økt bruk av strategiske midler for å stimulere til samarbeid, arbeidsdeling og faglig konsentrasjon (SAK) i sektoren. Det ble også vedtatt at en egen formidlingsindikator *ikke* skulle innføres på daværende tidspunkt.

I Stjernø-utvalgets *NOU 2008:3 Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*, ble også finansieringssystemet for universiteter og høyskoler vurdert. Utvalget pekte på at den resultatbaserte finansieringen var basert på institusjonenes resultater to år tilbake i tid. For å understøtte en mer langsiktig mål- og resultatstyring mente utvalget at det burde vurderes å kombinere historiske resultater med framtidige anslag eller forventninger til institusjonenes resultater. Utvalget mente at en mer langsiktig styring i større grad kunne baseres på strategiforslag fra institusjonene, etter at departementet først har formulert overordnede mål. Utvalget mente også at det var behov for en tydeligere politisk styring og prioritering, men endte med å foreslå at hovedtrekkene i det gjeldende finansieringssystemet skulle videreføres, med enkelte endringer vel å merke. Utvalget mente at innslaget av resultatbaserte elementer i finansieringssystemet ikke burde økes, men heller reduseres noe. Universitets- og høyskolerådet burde stå for kontinuerlig overvåking av og videreutvikling av indikatorene i systemet for å sikre legitimitet i sektoren.

I 2009 nedsatte KD en egen arbeidsgruppe som skulle vurdere handlingsrommet til universitetene og høyskolene. «*Handlingsromutvalget*» ble bedt om å se på om handlingsrommet til de høyere lærestedene var innskrenket siden innføringen av kvalitetsreformen, og i så fall drøfte hva årsakene til dette var, og endelig fremme forslag som kunne sette institusjonene bedre i stand til å handle strategisk innenfor myndighetenes føringer og prioriteringer. Finansieringssystemet ble på nytt vurdert våren 2010 med mål om å redusere antall kategorier i utdanningskomponenten. Resultatet av dette arbeidet ble presentert i statsbudsjettet for

2011, som ikke innebar noen vesentlige endringer (den eneste endringen var at grunnskolelærerutdanningen ble flyttet opp en kategori). I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* var det enighet i Stortinget om at det skulle foretas nok en gjennomgang av finansieringen av universiteter og høyskoler. I tråd med dette oppnevnte Solberg-regjeringen en ekspertgruppe med mandat å gjennomgå finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren. Ekspertgruppen leverte sin rapport, «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill» i 2015.

Bl.a. på bakgrunn av utvalgets anbefalinger, blir finansieringssystemet i 2017 justert igjen, med innføring av incentiver for bl.a. å bedre studentenes progresjon og gjennomføring, utvide omfanget av eksterne midler på forskningsvirksomheten ved universitetene, samt justeringer for å sikre at publiseringsmål- og resultater telles likt på alle fagområder og fremme ytterligere forskningssamarbeid både nasjonalt og internasjonalt. I tillegg endres antall resultatindikatorer fra seks til åtte, med innføring av resultatmål på uteksaminerte kandidater og bidrags- og oppdragsinntekter. Antall doktorgrader blir nå flyttet til åpen ramme sammen med kandidatmåltall (antall uteksaminerte studenter med en fullført bachelor- og mastergrad).

3.3 Dagens system

Universiteter og høyskoler rammefinansieres av statlige midler som fordeles gjennom et system, hvor en del på ca. 70 % består av langsiktige og strategiske bevilgninger (basisdel), og en annen del er basert på resultatbasert uttelling innenfor utdanning og forskning, på ca. 30 % på sektornivå.

Finansieringssystemet gjelder både for statlige universiteter og høyskoler og for private høyskoler. Rammebevilgningen til universiteter og høyskoler bevilges over Kunnskapsdepartementets budsjett kap. 260, post 50 for statlige universiteter og høyskoler og post 70 for private høyskoler. Ansvar for å forvalte den samlede rammebevilgningen og for å nå målene som er fastsatt for sektoren ligger hos styret ved de enkelte institusjonene. Finansieringssystemet er likt for alle institusjonene.

Som en del av budsjettprosessen leverer de enkelte institusjonene en årlig rapport, hvor det redegjøres for resultater, måloppnåelse og fremtidsplaner. Kunnskapsdepartementet følger bl.a. opp institusjonenes resultater og måloppnåelse gjennom en tilstandsrapport som utarbeides hvert år for hele sektoren, og gjennom egne analyser av resultatene ved den enkelte institusjon. På bakgrunn av disse analysene gjennomfører Kunnskapsdepartementet etatsstyringsmøter med hver enkelt institusjon, hvor det gis tilbakemeldinger på resultater, strategier og forventninger fremover.

3.4 Rammebevilgning

Basisdelen av rammebevilgningen omfatter både langsiktige og strategiske midler, som er fastsatt på bakgrunn av særskilte prioriteringer over tid for de ulike institusjonene. Det er styret ved den enkelte institusjon som har ansvar for å forvalte den samlede bevilgningen. Midlene i denne bevilgningen skal dekke hele bredden av institusjonenes samfunnsoppdrag, primært utdanning og forskning, i tillegg til blant annet øvrig formidlingsvirksomhet, organisatoriske tiltak og kontakt med samfunns- og arbeidsliv. Bevilgningen dekker en prosentandel av tildelte midler til utdanningskapasitet, utvikling og vedlikehold av infrastruktur, samt Stortingets og institusjonens egne strategiske satsninger.

Basisdelen er ment å skulle gi institusjonene et strategisk handlingsrom og autonomi, med mulighet og ansvar for å prioritere ulike aktiviteter og områder innenfor rammen av sitt samfunnsoppdrag. Basisdelen, og institusjonenes mål- og resultatoppnåelse for hele bevilgningen blir fulgt opp gjennom styringsdialogen mellom departementet og universitetet/ høyskolen. Institusjonene har relativt stor råderett til selv å vurdere hvordan disse midlene skal disponeres.

3.4.1 Resultatbasert uttelling

Den resultatbaserte uttellingen i finansieringssystemet gjenspeiler den enkelte institusjons endringer i resultater fra et år til det neste. I systemet er det ingen endringer som beregnes med utgangspunkt i resultatene for et enkelt år. Uttellingen er dermed basert på endringer i produksjonen, enten absolutt eller i prosenter, fra det ene året til det neste. Produksjonen på indikatorene i et gitt år bestemmer hvor stor den resultatutsatte delen av bevilgningen i et kommende budsjettår er.

Størrelsen på uttellingen sier ikke noe om hvor stor andel av bevilgningen departementet forventer at institusjonene skal benytte på hhv. utdanning og forskning. Den resultatbaserte uttellingen inngår derfor på lik linje med de langsiktige og strategiske midlene (basisbevilgningen) i den samlede rammen institusjonene har til rådighet for sine prioriteringer.

3.5 Utdanningsinsentivene

Utdanningsinsentivene har en åpen budsjettamme for sektoren og den enkelte institusjon, og bevilgningen er basert på oppnådde resultater. Dette innebærer at hvis en institusjon forbedrer sine resultater, får den økning i bevilgningen. Så lenge man er innenfor dekningen på statsbudsjettet innebærer det at det ikke er noen øvre grense for midlene som overføres. Enkelt sagt fungerer det slik at de institusjonene som kan vise til at de har forbedret resultatene på de ulike

indikatorene, vil få en økning i bevilgningen svarende til resultatforbedringen. Følgende indikatorer gjelder i utdanningsincentivene:

- antall avlagte studiepoengsenheter (SPE). Uttellingen beregnes på grunnlag av endring i antall avlagte 60-studiepoengsenheter.
- antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter. Uttellingen beregnes på grunnlag av endring i antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter med avtaler som har minst tre måneders varighet. Uttellingen tilsvarer en fast sats per student (med en egen sats for utreisende studenter på Erasmus-programmet)
- antall kandidater med gradsgivende utdanning. Beregnes på bakgrunn av studenter som har gjennomført ei forskriftsfestet gradsgivende utdanning og enkelte utvalgte videreutdanninger.
- doktorgradskandidater (kandidater fra Program for kunstnerisk utviklingsarbeid og samarbeid om doktorgradsutdanning). Institusjonene får uttelling for hver doktorgradskandidat som disputerer. Institusjoner som har ansatte (stipendiater eller andre faglige ansatte) som disputerer ved en annen norsk institusjon, får en uttelling på 20 pst. av den ordinære doktorgradsuttellingen

De enkelte utdanningene ved institusjonene er i denne resultatbaserte utmålingen rangert i seks ulike kategorier i henhold til kostnadsforskjeller, som gjenspeiler ulik grad av undervisningsintensitet- og utstyrskostnader. Finanseringen av tildelte studieplasser er dermed både hentet fra basisbevilgningen og utdanningskomponenten. Når institusjonene øker produksjonen utover departementets forventninger på bakgrunn av studieplasstilldelinger, så får de bare uttelling basert på satsen for den resultatbaserte uttellingen.

3.6 Forskningsincentivene

Forskningsincentivene har en lukket budsjetttramme for sektoren og beregnes som en resultatbasert omfordeling (RBO) mellom institusjonene. Dette innebærer at uttellingen for den enkelte institusjon vil avhenge av institusjonens egne resultater sammenlignet med de andre institusjonenes resultater. Ettersom de totale midlene som fordeles har en fast ramme og resultatene for sektoren som helhet varierer fra år til år, vil også uttelling per resultatenhet (f.eks. per publikasjonspoeng), variere fra år til år. Men den varierer også fra institusjon til institusjon for et bestemt år. Hvis alle institusjonene har den samme prosentvise endringen i resultatene, skjer det ingen endringer i deres andeler av de samlede resultatene, og da skjer det heller ingen omfordeling.

Det er ikke bare nødvendig å øke produksjonen på de ulike indikatorene for å få uttelling, men institusjonene må også øke produksjonen mer enn de andre

institusjonene for ikke å komme dårligere ut. Uttellingen beregnes på grunnlag av institusjonenes oppnådde resultater på følgende indikatorer:

- tildeling av midler fra EU. Institusjonene får uttelling for midler som de mottar fra Europakommisjonen, for eksempel midler fra EUs rammeprogram for forskning, randsonprogram/partnerskapsprogram, utdanningssamarbeid, interregionale samarbeid. Omfatter også midler fordelt gjennom de nasjonale kontora for Erasmus+-programmet.
- Tildeling fra Norges forskningsråd og regionale forskningsfond. Institusjonene får uttelling for midler som de mottar fra Norges forskningsråd og fra de regionale forskningsfondene.
- Vitenskapelig publisering. Indikatoren for vitenskapelig publisering har to nivåer, der vitenskapelig publisering i høyt anerkjente kanaler gir høyere uttelling enn annen publisering. Bøker gir høyere uttelling enn artikler, og uttellingen skal også korrigeres for antall forfattere per publikasjon.
- Indikator for bidrags- og oppdragsaktivitet. Dette beregnes på bakgrunn av prosjekter eller aktiviteter som ikke er fullfinansiert over institusjonens grunnbevilgning fra Kunnskapsdepartementet:
 - bidrag: tildelinger fra nasjonale og internasjonale finansieringskilder som skjer uten krav om leveranser (uten motytelse) ved avtale/ kontraktsinngåelse (bidragsaktiviteter)
 - oppdrag: prosjekter hvor institusjonen utfører oppdrag mot betaling fra eksterne oppdragsgivere, med krav om leveranser (med motytelse). Oppdragsgiver skal her dekke alle direkte og indirekte kostnader

I motsetning til utdanningskomponenten har forskningskomponenten som nevnt en fast nasjonal ramme. Det innebærer at institusjonene konkurrerer seg imellom om midler som hvert år blir omfordelt, slik at økning og reduksjon i inntekter fra år til år blir et nullsumspill, hvor de enkelte institusjonenes resultatoppnåelser påvirker tildelingene til de øvrige institusjonene i sektoren. En av konsekvensene av ordningen er at institusjonene ikke nødvendigvis premieres når de kan vise til progresjon på en eller flere av indikatorene, fordi resultatoppnåelsen alltid vurderes på bakgrunn av institusjonenes samlede resultater.

Når man ser på myndighetenes argumenter for bruken av resultatbasert uttelling i både forskning og utdanning er det i all hovedsak tre begrunnelser som går igjen, produktivitet, kvalitet og konkurranse (argumenter som naturligvis er tett sammenfiltret og langt fra gjensidig utelukkende). Sammenfattet i en kort oversikt, ser argumentene typisk slik ut (hentet fra tildelingsbrev til institusjonene):

Tabell 3.1. Argumenttyper.

Produktivitetsargumentet	«Forskningsinsentivene skal stimulere til økt forskningsaktivitet og omfordele ressurser til institusjoner med forskningsmiljøer som oppnår gode resultatet»
Kvalitetsargumentet	«Insentivene skal stimulere til bedre resultater i utdanningskvaliteten» «Indikatoren for vitenskapelig publisering skal stimulere til mer publisering og økt kvalitet på det som publiseres»
Konkurransargumentet	«Dette skal stimulere universiteter og høyskoler til å konkurrere på den europeiske forskningsarenaen» «Dette skal skjerpe den nasjonale konkurransen om forskningsmidler og stimulere universiteter og høyskoler til forskning av høy kvalitet og relevans»

Disse argumentene er tett sammenfiltret i den forstand at konkurranse blir sett på som en måte å fremme kvalitet på, mens produktivitet gjennomgående blir løftet frem som en «valideringsnøkkel», altså som en måte å avlese (økt eller minsket) kvalitet på.

3.7 Eksterne finansieringskilder til forskning og utdanning

Ut over tildelingen gjennom rammefinansiering, kan vi også fremheve andre finansieringskilder:

Norges forskningsråd (NFR). NFR disponerer hvert år rundt 10 milliarder kroner, tilført fra departementene, som kanaliseres til en lang rekke forskjellige forskningsprosjekter. Forskningsmidler fra de ulike sektordepartementene vil som regel være bundet opp i en lang rekke målrettede forskningsprogrammer. I tillegg utlyses det via NFR hvert år såkalte frie prosjektmidler (FRIPRO), som er finansiert av midler fra Kunnskapsdepartementet og er en åpen konkurransearena som favner alle fag. Her er vitenskapelig kvalitet det avgjørende kriteriet for bevilgning og søkerne må være tilknyttet en norsk forskningsorganisasjon. NFR-midlene faller inn under kategorien søkbare konkurranseutsatte midler, hvor UH-sektoren (og andre forskningsmiljøer) aktivt konkurrerer mot hverandre om tildelingen av midler til forskningsprosjekter.

En annen finansieringskilde er EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020 (fra og med 2021, blir det avløst av det nye programmet Horisont Europa). Disse midlene har et totalt budsjett på ca. 80 milliarder euro for perioden 2014-2020, og er verdens største satsning på forskning og innovasjon. Norske forskere og forskningsorganisasjoner søker i konkurranse med tilsvarende organisasjoner i europeiske land.

Utenom NFR og EU er de andre viktigste finansieringskildene for institusjonene næringsliv og offentlig forvaltning, som inngår som såkalte BOA-inntekter. Dette kan f.eks. være tilskudd fra kommunale og fylkeskommunale etater, bidrag (til institusjonen) for å tilby EVU-kurs eller analyseoppdrag og konsulentoppdrag. Disse

inntektene har vokst noe i løpet av senere år (Diku 2020). Derutover finnes det også andre finansieringskilder, som er langt mindre i omfang. Dette gjelder i hovedsak legater og midler fra private stiftelser, som blir benyttet i ulik grad, avhengig av institusjonstilknytning og fag. I tillegg har også enkelte fagmiljøer i UH-sektoren tradisjon for å inngå samarbeid med næringslivsaktører og offentlig sektor i egen regi, uavhengig av andre samarbeider som foregår i regi av NFR-finansierte forskningsprosjekter. I en OECD-rapport fra 2019 kommer det frem at universitets- og høyskolesektoren i Norge ligger lavest blant alle OECD-land i forhold til andel privat finansiering, hvor disse finansieringskildene i 2015 utgjorde 0,2 prosent av de totale inntektene til institusjonene (OECD 2019). De ulike finansieringskildene er bundet opp på forskjellige økonomiske incentiver og vilkår, som både direkte og indirekte kan påvirke betingelser og rammer for den øvrige forskningsvirksomheten ved det enkelte institutt eller institusjonen. De konkurranseutsatte midlene fra NFR og EU kan innebære bevilgninger som ikke dekker alle prosjektutgifter, men hvor bevillingen kan forutsette en vesentlig egenandel fra institusjonen, som kan ligge på mellom 30 og 40 %.

Myndighetene kan også gi tildelinger med henblikk på å fremme spesifikke prioriteringer i sektoren gjennom bl.a. prosjektmidler og kan være både tidsbegrensede bevilgninger og varige endringer i rammebevilgningen. I en del tilfeller er det øremerket hva midlene skal benyttes til, som for eksempel bevilgninger til oppgradering av bygg ved selvforvaltende institusjoner. Fra og med 2010 har myndighetene f.eks. tatt i bruk midler for å stimulere til samarbeid, arbeidsdeling, faglig konsentrasjon og sammenslåing (såkalte SAKS-tiltak) i sektoren, men disse er blitt trappet ned etter strukturreformen, og de siste tidsavgrensede tildelingene til UH-institusjonene var i 2019.

Et annet eksempel er hvordan myndighetene i 2015 tildelte midler med henblikk på å styrke institusjoners evne til å utvikle fremragende fagmiljøer gjennom rekruttering. Midlene innebar en økning i rammebevilgningen, og den ble fordelt til fem utvalgte institusjoner (UiO, UiB, UiT, NTNU, NMBU), som har blitt vurdert å ha fagmiljøer med særlige forutsetninger for å strekke seg mot verdensledende fagmiljøer.

3.8 Fremvekst av et nye kunnskaps- og datakilder i finansieringsgrunnlaget

For å forstå hvordan finansieringssystemet har formet seg de to siste tiårene, er det ikke alene tilstrekkelig å se på de ulike instrumentene som er og har vært i spill. Det er også helt avgjørende å se på hvordan finansieringssystemet i økende grad har blitt knyttet til et sammensatt og mere minutiøst kunnskapsgrunnlag, noe som også kan settes i sammenheng med opprettelsen og institusjonaliseringen av

ulike kunnskaps- og dataleverandører. Flere databaser har blitt etablert med henblikk på å sikre et tilstrekkelig bearbeidet og kvalitetssikret kunnskapsgrunnlag for bl.a. å kunne følge opp institusjonene og sikre oversikt og transparens i grunnlaget for den økonomiske styringen av institusjonene.

Forut for kvalitetsreformen i 2003 etableres f.eks. det en nasjonal database for høyere utdanning, DBH, som bl.a. inneholder opplysninger om studenter og studentmobilitet, ansatte og økonomisk data. Det er blitt påpekt at databasen har hatt en viktig funksjon i de politiske myndighetenes ønske om å forsterke kunnskapsgrunnlaget og tilgjengeligheten av informasjon om institusjonenes måloppnåelse og resultater (Pinheiro et al. 2019). Som et element i den økonomiske styringen av sektoren har DBH dermed vært sentral i budsjettplanleggingen og kontrollen av institusjonene. DBH er tilknyttet norsk senter for forskningsdata, NSD, som bl.a. har ansvaret for å oppbevare data som innsamles og sikre at etiske retningslinjer overholdes i datainnsamlinger. NSD har også ansvaret for å arkivere, tilrettelegge og formidle data til forskningsmiljøer og forvaltning, i tillegg til å utarbeide teknologiske løsninger knyttet til publisering. Ved siden av NSD kan også NIFU (Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning) og Statistisk Sentralbyrå nevnes som andre sentrale aktører i leveransen av kunnskap og data om forskning og utdanning, som myndighetene gjør bruk av i vurderingen av institusjonene, hvor finansiering knyttet til måloppnåelse og resultater også inngår. Cristin (Current Research Information System in Norway) er en annen viktig kilde til informasjon for myndighetene og et eksempel på hvordan datagrunnlaget om forskning er blitt mere detaljert i løpet av de siste to tiårene. Cristin er en publiseringsoversikt som ble etablert i 2004, hvor forskere kan innrapportere publiserte artikler, bøker, papers o.l. Systemet fikk navnet Cristin i 2010, da det ble gjort om til et nasjonalt system. Norge er foreløpig et av få land i verden som har etablert en slik nasjonal, ikke-kommersiell bibliografisk database og systemet brukes bl.a. som bakgrunnsmateriale i forbindelse med institusjonenes tildeling av midler i henhold til resultater og måloppnåelse (Kivistö et al. 2019).

3.9 Styringsparametere som virkemiddel i finansieringen

Rapporten presenterer en detaljert gjennomgang av tildelingsbrevene til utvalgte institusjoner i kapittel 5. De første ansatsene til bruk av mål- og resultatstyring i UH-sektoren ble innført i 1990, i en periode hvor styringen av universiteter og høyskoler rundt i flere europeiske land gjennomgikk lignende omlegginger med økt vekt på mål- og resultatstyring (OECD 2016). I perioden 2003-2005 er begrepene mål og resultatmål sentrale i tildelingsbrevene, mens selve begrepet *styringsparameter* først innføres i 2008 (Sørheim og Tollefsen 2014). I 2006 innføres det

også en målstruktur utgått fra et klassisk målhierarki, som i et visst omfang har holdt seg stabil frem til i dag.

3.10 Kvantifisering av styringsparametere

Når vi ser nærmere på de overordnede målene og nasjonale styringsparametere som ligger til grunn for dialogen og oppfølgingen mellom institusjon og departement over de seneste ti årene, er det flere forhold som stikker seg ut. I perioden fra 2010-2020 blir selve mengden av styringsparametere mindre, fra 23 i alt i 2010 til 17 i alt i 2020. Deler av malen bibeholdes over hele denne perioden, med i hovedsak fire overordnede sektormål som konkretiseres i underliggende styringsparametere som skal bidra til realiseringen av de fastsatte målene (for de enkelte institusjonene vil operasjonaliseringen av disse parameterne være langt mere detaljerte). Ser man på det konkrete innholdet i parameterne, er det et påfallende brudd i overgangen fra 2014/15 til 2016 og fremover, som først og fremst gjelder en sterk reduksjon i styringsparametere knyttet til institusjonenes kvalitative egenvurderinger. I 2015 kan man finne en lang rekke styringsparametere, som er bundet opp på kvalitative rapporteringer, hvor institusjonene bes gi vurderinger av sin egen innsats på ulike felt. Åtte av 15 parametere er i all hovedsak innrettet som kvalitative evalueringer, som ofte åpner et stort fortolkningsrom i egen vurdering og beskrivelse av problemforhold og løsninger hos institusjonene. Dette gjelder f.eks. styringsparameteret «*samspill mellom forskning og utdanning*», hvor institusjonene skal «*vise til hvordan de arbeider med å utvikle profilerte fagmiljøer og forskningsbasert utdanning*» eller styringsparameteret «*langsiktig økonomisk planlegging*», hvor institusjonene skal «*vise til hvordan de skaper handlingsrom til å nå målene for institusjonen*». Fra 2016 og fremover forsvinner disse parameterne, noe som bl.a. skjer etter tilbakemeldinger fra institusjonene til Kunnskapsdepartementet. Fra 2016 blir alle styringsparametere kvantitative. Det innebærer bl.a. at enkelte tidligere kvalitativt orienterte vurderinger blir overført til et kvantifiserbart vurderingsregime og at kildene i all hovedsak blir eksterne. Hvor universitetene tidligere selv har vært en sentral kilde i rapporteringen (i tillegg til DBH) blir kildene nå overveiende eksterne.

Det må også bemerkes at overgangen ikke har bevirket at selve uttellingsmekanismene ekspanderer i vesentlig grad. Selv om det fra 2016 inngår en kvantifisert, uniform vurdering av f.eks. studentenes opplevelse av studiekvalitet (hentet fra Studiebarometeret) eller andel masterkandidater sysselsatt et halvt år etter fullført utdanning (hentet fra NIFU), så blir ikke disse kvantifiserte vurderingene direkte bundet opp på uttelling. Et annet moment som det verdt å bemerke er at med den økte vektleggingen av eksterne kilder, så blir det også tatt i bruk flere

datakilder utover DBH, med NIFU og Studiebarometeret som supplerende leverandører av data, fra 2016 og fremover.

3.11 Hvem er adressaten i styringsparameterne?

Institusjonen er, på et overordnet nivå, naturligvis alltid mottaker og den primære gjenstand for målrealisering og resultatvurdering i styringsparameterne. Vi vil allikevel differensiere mellom institusjonen (organisasjonen), de ansatte (hhv. vitenskapelig, administrativ eller begge) og studenter som adressater for mål og tiltak. Med adressat refererer vi derfor til det siste leddet i et mål/ tiltak og vurdering. Det innebærer at et mål som handler om å styrke vitenskapelig publisering i siste ende har den ansatte som adressat, fordi det til syvende og sist er den ansatte som responderer (eller ikke) på institusjonens forsøk på å stimulere til økt vitenskapelig produksjon. Hvis et tiltak derimot f.eks. dreier seg om å utvikle overordnede strategier for samarbeid med næringslivet, er det organisasjonen som er adressat, fordi selve strategiutviklingen som sådan ikke avhenger av og aggregeres på bakgrunn av de enkelte ansattes handlinger. I tillegg kan vi også sondre mellom ulike tilskrivninger av bakenforliggende mekanismer (problemattributter) som knyttes til et tiltak/ mål. Dreier det seg om gjennomstrømming, vil problemattributtet knyttes til progresjon (med studenter som adressat). Dreier det seg om dimensjonering, vil problemattributtet knytte seg til planlegging og ressursbruk (med organisasjonen som adressat).

Når man sammenligner de nasjonale styringsparameterne før og etter 2016 er det noen indikasjoner på at institusjonen som adressat for tiltak/ mål opptreer noe mindre hyppig i styringsparameterne etter 2016 enn før. I 2015 ser vi at 7 av 16 styringsparametere har organisasjonen som adressat (f.eks. «langsiktig økonomisk planlegging» og «solide fagmiljøer»). I 2019 er det 5 av 15 (felles) nasjonale styringsparametere som har organisasjonen som adressat. I rapportens vedlegg finner man en kortfattet gjennomgang av de nasjonale styringsparameterne for 2019.

I dag er det slik at 10 av 15 (felles) styringsparametere enten har studenter/ stipendiater eller ansatte som adressater, mens resten har organisasjonen som adressat. Ser vi på hvilke styringsparametere som konkret er utmyntet i en resultatbasert uttelling for institusjonen, havner alle på enten studenter/ stipendiater eller ansatte (med unntak av innreisende utvekslingsstudenter, som vi vurderer som primært en organisasjonsadressat).

Tabell 3.2. Resultatbasert uttelling. Adressater.

Resultatbasert uttelling	Adressat
Antall avlagte studiepoengsenheter	Student
Antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter	Student/organisasjon
Andel uteksaminerte kandidater	Student
Fullførte doktorgrader	Stipendiat
Midler fra Forskningsrådet og regionale forskningsfond	Ansatt
Tildeling fra EUs rammeprogram for forskning og definerte randsoneaktiviteter	Ansatt
Andel oppdrags- og bidragsaktivitet	Ansatt
Vitenskapelig publisering	Ansatt

Gjennomgangen peker på at de styringsparameterne som er formelt understøttet av finansielle virkemidler, i all hovedsak består av vurderinger som i siste ende sanksjonerer eller belønner aggregatet (på institusjonsnivå) av den individuelle studenten eller ansattes handlinger. For å sette dette i klartekst vil vi understreke at dette ikke innebærer at disse styringsparameterne retter seg direkte mot den enkelte student eller ansatt som sådan – men at innretningen på resultatuttellingen i stor grad fordrer institusjoner som må utvikle strategier rettet mot «handlingsmønsteret» til den enkelte student eller ansatte. Dette kan skje gjennom ulik intern bruk av både negative og positive sanksjoner, som f.eks. at vitenskapelige ansatte som ikke kan vise til fremdrift eller publisering over en periode vil få nedskjæring i forskningstiden eller motsatt bli belønnet på ulike måter ved publisering i «høythengende» tidsskrifter o.l. Lærestedene har vel å merke fortsatt stor intern frihet i hvordan de fordeler budsjettmidlene, så tildelingsnøkkelen sier lite om hvordan dette tilgodeser den enkelte student eller ansatt internt (Frølich 2008).

3.12 Pisk og gulrot i finansieringen

Ser vi Norge i en nord-europeisk kontekst, så er basisfinansieringen noe større enn f.eks. i Danmark, selv om vektingen av basisfinansiering på den ene siden og resultatbasert og konkurranseutsatt finansiering på den andre siden har gjennomgått en utvikling som i nokså stor grad ligner på de nordiske landene for øvrig, med større vekt på resultater og konkurranse i tildelingen av midler (Kivistö et al. 2020: 48-60). Fortsatt er det langt på vei primært utdanningskomponenten i åpen ramme som utgjør størstedelen av inntektene i de resultatbaserte tildelingene, som i 2018 sto for 24 prosent av inntektst grunnlaget mot 6 prosent fra forskningskomponenten i lukket ramme (Kivistö et al. 2020: 56).

Dette er et avgjørende poeng fordi det impliserer en potensiell «mismatch» mellom den faktiske finansieringen og de underliggende «gulrøttene» som er

intendert i finansieringsmodellen. Den store overvekten av utdanningsutløste midler peker på at pengene ligger i stor grad ligger i studiepoengsproduksjon og kandidatproduksjon, mens f.eks. publisering skaper langt mindre «penger». Spørsmålet er om institusjonene internt også i større grad orienterer seg mot de uttellingsmekanismene som ligger i utdanningen, når de skal respondere og utvikle strategier på bakgrunn av indikatorene. Med utgangspunkt i Vedungs modell kan den resultatbaserte delen av finansieringssystemet til dels ses som en gulrot-funksjon, hvor formålet er å styrke spesifikke markedsmekanismer i den måten utdanningstilbud og forskningsvirksomhet utvikles på.

Kostnadsforskjellene i de seks ulike utdanningskategoriene (A-F) som ligger til grunn for utdanningskomponenten kan komme til å påvirke hvordan institusjonene vekter både risiko og lønnsomhet når de oppretter studieplasser som det ikke finnes dekning for i basiskomponenten, hvor studieplassene i den kostnads-tunge enden av skalaen beheftes med større økonomisk risiko. Reelt trenger ikke dette ha noen vesentlig betydning når de ulike institusjonene vurderer å opprette «ikke-tildelte» studieplasser, da det naturligvis er en rekke andre hensyn og vurderinger som også gjøres i slike sammenhenger (bl.a. knyttet til strategier i fagmiljøene, tilgang på undervisningspersonell og oversikter over frafall og progresjon på utdanningen, instituttet eller fakultetet). Dette kan også knyttes til etablering av studieprogrammer, hvor tidligere studier blant annet har vist at den største økningen av nyetablerte studieprogrammer på masternivå forekommer på de tradisjonelt «billige» fagområdene, sammen med helsefag (Høst et al. 2019).

Når man ser på tidligere forskning som er blitt gjort på den økte bruken av resultatbaserte incentiver i utdanningen, er det bl.a. blitt pekt på at flere universiteter og høyskoler har forsøkt å rasjonalisere og effektivisere de etablerte studieplassene bedre eller introdusere nye studier innenfor den eksisterende kapasiteten i form av ansatte og infrastruktur (Høst et al. 2019). På den måten har (enkelte av) institusjonene kunnet øke de resultatbaserte inntektene sine for å kompensere for at basisbevilgningene ikke har økt i takt med studenttallet. Incentivstyringen har på denne måten ført til at universitetene i større grad enn før satser på bedre oppfylld av studieplasser. Samtidig er tendensen at andelen av de som får tilbud som faktisk møter til utdanningene har sunket, noe som kan gjøre det vanskeligere for institusjonene å styre utdanningene, for eksempel etter kandidatmåltall. Dette fører igjen til at institusjonene driver med «strategisk overbooking» ved opptak (for å minimere eller håndtere risikoen for frafall), noe som peker på hvordan incentivstyringen hele tiden står i fare for å produsere nye, ikke-intenderte styringsutfordringer for institusjonene.

Hva angår forskningskomponenten, så har den også en gulrot-funksjon, i den forstand at tildelingen over denne komponenten inngår i et konkurranseregime med klare spilleregler, som samtidig synes å ha potensielt uklare og uforutsigbare

effekter knyttet til omfordelingen. Som allerede påpekt er forskningskomponenten sammensatt på grunnlag av en annen resultatutmåling undervisningskomponenten, på grunn omfordelingen i en lukket ramme hvor institusjonene blir satt i direkte konkurranse med hverandre.

Det innebærer at institusjonene konkurrerer seg imellom om midler som hvert år blir omfordelt, slik at økning og reduksjon i inntekter fra år til år blir et nullsumspill, hvor de enkelte institusjonenes resultatoppnåelser påvirker tildelingene til de øvrige institusjonene i sektoren. En av konsekvensene av ordningen er at institusjonene ikke nødvendigvis premieres når de kan vise til vedvarende høy kvalitet på en eller flere av indikatorene, fordi resultatoppnåelsen alltid vurderes på bakgrunn av sektorens samlede resultater. En stabilt høy score på indikatorene gjennom tid er derfor ingen garanti for hverken å opprettholde inntektene eller øke dem, og de kan i prinsippet også reduseres på tross av en intern økning på indikatorene for den enkelte institusjonen. Det vil si at en stabil andel av produksjonen er en garanti for at bevilgningen verken økes eller reduseres, mens en stabil absolutt produksjon ikke er en garanti. Forskningskomponenten ser ut til å være preget av en risiko for ugjennomsiktighet, hva angår forholdet mellom den reelle resultatuttellingen og de formelle indikatorene. Sistnevnte kan føre til en opplevelse av at konkurransen er forbundet med så stor usikkerhet at forholdet mellom innsats og uttelling kan oppleves arbitrært og ute av stand til reelt å premiere institusjoner som leverer forskning på gjennomgående høyt nivå. Dette er en opplevelse som går igjen blant flere av informantene vi har snakket med og da spesielt de med tilknytning til de tradisjonelle breddeuniversitetene.

Det må understrekes at den desidert største av alle finansieringskildene til forskningen skjer gjennom basisbevilgningen, hvor universiteter og høyskoler (med statlige midler) tildeler forskningstid til vitenskapelig ansatte uavhengig av den enkeltes meritter o.l. Denne fordelingsmekanismen har i utgangspunktet hverken pisk- eller gulrot-funksjon i direkte forstand, da den (i hovedsak) ikke er differensiert på bakgrunn av individuelle prestasjoner, men tildeles likt, justert etter formell kompetanse og stillingskategori. Samtidig har en del nye universiteter og høyskoler nå begynt å ta i bruk prestasjonsvirkemidler direkte overfor sine vitenskapelige ansatte, i tillegg til at forskningstiden også kan bli «skadelidende» hvis institusjonen for eksempel står overfor store økonomiske utfordringer. I ekstreme tilfeller har man sett at førsteamanuenser har fått skåret forskningstiden ned til 10 %, da pga. økonomiske vanskeligheter¹.

Ut over å legge til rette for selve forskningen i seg selv, bidrar basisbevilgningen til å ivareta flere behov ved institusjonene. For det første til å sikre en tett kobling mellom forskning og utdanningsvirksomhet, slik at forelesere og veiledere holder

¹ se evt. <https://khrono.no/flu-forskningstid-laererutdanning/mange-faglige-ansatte-ved-nord-universitet-vil-fa-10-prosent-forskningstid-fra-hosten-av/272642>

seg oppdaterte og bidrar til å utvikle ny kunnskap innen sine fagfelt, som trekkes inn i undervisningen. For det andre sikrer det akademisk frihet for den enkelte forsker, som gjennom basisbevilgningen i et visst omfang står fritt til å forfølge egne forskningsinteresser uavhengig av f.eks. eksternt formulerte forskningsprogrammer, politiske fastsatte mål, institusjonsinterne forventninger eller kollegialt press.

3.13 Oppsummering

I løpet av de seneste tyve årene har det i finansieringssystemet skjedd flere markante dreininger i bruken av virkemidler som et ledd i styringen av sektoren. Blant de viktigste endringene i systemet var omleggingen til en vesentlig større vekting av resultatoppgjør i budsjettene, hvor en lang rekke nye og mere detaljerte målindikatorer innføres i finansieringsmodellen.

Vektingen av basisfinansiering på den ene siden og resultatbasert og konkurranseutsatt finansiering på den andre siden har gjennomgått en utvikling som i nokså stor grad ligner på andre nordiske landene, hvor resultater og konkurranse har fått økt vekt i tildelingen av midler. Det er blitt påpekt på at de 30 % som nå ligger i den resultatbaserte uttellingen i økende grad blir brukt som et styringsverktøy i myndighetenes ønske om å forbedre både undervisning, forskning og organiseringen ved institusjonene (Kivistö et al. 2019). Utviklingen det siste tiåret har gått i retning av at resultat- og insentivbasert finansiering i større grad enn tidligere brukes som et styringsinstrument for å nå fastsatte mål for høyere utdanning og forskning. Ofte innføres endringer i finansieringen parallelt med endringer i andre styringsinstrumenter, særlig i forbindelse med omlegging av styringsmodeller og kvalitetssikringssystemer.

Det finnes en betydelig variasjon i hvordan land som opererer med en direkte finansiering av lærestedene, stiller krav og regulerer vilkårene for overføring av offentlige midler (Salmi og Hauptman 2006). Når man ser på utviklingen i Norge siden årtusenskiftet, er det tydelig at myndighetene over tid har tatt i bruk et langt bredere spekter av mekanismer til å fordele og allokere ressurser til sektoren. Det gjelder i all hovedsak:

- det har vært en dreining fra innsatsorientert styring til resultatorientering
- vekting av resultater i finansieringen blir operasjonalisert med svært ulike konsekvenser for utdanning kontra forskning
- en tiltakende kvantifisering av styringsparameterne de seneste fem årene
- styringsparametere som er knyttet til resultatbasert uttelling, er i hovedsak rettet mot studenter/ stipendiater eller ansatte

- både gjennom resultatuttelling og bruk av strategiske midler har myndighetene på en helt ny måte rettet sine styringsambisjoner *mot* institusjonenes kjerneaktiviteter innen utdanning og forskning
- mere bruk av insentiver for å fremme konkurranse om midler mellom institusjonene
- de ulike konkurranseutsatte finansieringskildene er ofte bundet til økonomiske vilkår som både direkte og indirekte kan påvirke betingelser og rammer for den øvrige forskningsvirksomheten ved det enkelte institutt eller institusjonen

Fra 2016 blir alle styringsparametere kvantitative. Det innebærer bl.a. at enkelte tidligere kvalitativt orienterte vurderinger blir overført til et kvantifiserbart vurderingsregime og at kildene til rapporteringskravene i all hovedsak blir eksterne. Hvor universitetene tidligere selv har vært primærkilde, i tillegg til DBH, blir kildene nå overveiende eksterne. Med denne tiltakende kvantifiseringen av parametrene, blir vurderingskriteriene åpenbart i langt større grad enn tidligere uniforme og transparente, i den forstand at fortolkningsrommet til den enkelte institusjon blir mindre. Reduksjonen av et slikt fortolkningsrom kan være en fordel for institusjonen, fordi konkretiseringen gjør rapporteringsarbeidet enklere. Samtidig kan det også indikere en endring i institusjonenes forhandlingsposisjon, hvor de – i selve rapporteringen – i mindre grad enn tidligere kan bringe til bords tvetydigheter og motsetningsfylte erfaringer i bestrebelsene på å realisere politisk fastsatte mål i en institusjonell kontekst preget av en helt særlig tradisjon og arbeidsforhold. Blant våre informanter har denne overgangen vel å merke blitt opplevd som positiv og forenklende.

I dagens finansieringssystem er det kun resultatuttellingen i undervisningskomponenten som gir institusjonene direkte økonomisk uttelling i takt med bedrede resultater på de fastsatte indikatorene. Komponentene premierer med andre ord direkte måloppnåelsen på indikatorene for produksjon av antall studiepoeng, antall inn- og utreisende utvekslingsstudenter med avtaler som har minst tre måneders varighet, antall uteksaminerte masterkandidater og doktorgradskandidater. Med resultatuttellingen i forskningskomponenten ser det annerledes ut. Siden rammen her er lukket og det årlig konkurreres om midlene, har denne tildelingen preg av å være en konkurranse på vilkår som kan fremstå som lite transparente, og med en risiko for asymmetri mellom innsats og uttelling hos den enkelte institusjon. Selv om de formelle indikatorene fremstår som forutsigbare, vil det faktiske uttellingsgrunnlaget (hos en samlet sektor) kunne fremstå som mindre forutsigbart og ute av stand til å effektivt premiere de institusjonene som har produsert forskning av høy kvalitet over tid.

Vi har også pekt på hvordan de ulike finansieringskildene er bundet opp på vilkår, som direkte og indirekte kan påvirke rammene for den øvrige forsknings-

virksomheten ved det enkelte institutt eller institusjonen. De konkurranseutsatte midlene fra NFR og EU innebærer i enkelte tilfeller at tildelingen forutsetter en vesentlig egenandel fra institusjonen, noe som kan føre til at institusjonenes egne budsjetter i varierende omfang blir bundet opp på eksternt finansierte prosjekter.

Et siste viktig poeng er at indikatorene tolkes og «omsettes» i konkrete handlinger på måter som er svært ulike mellom institusjonene og påvirker dermed også studiehverdagen- og betingelser samt arbeidsvilkårene til ansatte på svært forskjellige måter.

4 Regelverk

Universitets- og høyskoleloven gjelder for både statlige og private universiteter og høyskoler. Loven inneholder bl.a. bestemmelser om institusjonenes utdannelser, forpliktelser overfor ulike forvaltningsaktører og studentsamskipnadene, studentenes rettigheter og plikter, og organisering og ledelse. Det finnes i tillegg en rekke forskrifter som er hjemlet i universitets- og høyskoleloven.

I dag finnes det en lang rekke forskrifter, hvorav de fleste av disse forskriftene blir fastsatt av lokalt av den enkelte institusjon. I tillegg fastsetter Kunnskapsdepartementet forskrifter angående bl.a. rammeplaner og nasjonale retningslinjer for utdanninger. I de tilfellene hvor institusjonen selv fastsetter forskrifter, skjer det gjennom styret, som dermed har muligheter for å regulere bestemte deler av virksomheten selv gjennom bruk av forskrifter. Blant de sentrale forskriftene kan man utover forskrifter om felles rammeplaner for profesjonsutdanninger, bl.a. finne skikkethetsvurdering, om krav til mastergrad, om opptak til høyere utdanning, om grader og yrkesutdanninger som kan gis av bestemte institusjoner, om kvalitet i høyere utdanning og om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger. Store deler av regelverket som er knyttet til utdanningsområdet finnes f.eks. i studietilsynsforskriften (fastsatt av NOKUT) og studiekvalitetsforskriften (fast satt av Kunnskapsdepartementet), hvor styrene bl.a. skal påse at akkreditering av nye studietilbud og institusjonenes kvalitetsarbeid er i tråd med disse forskriftene. Ved siden av systemet for kvalitetssikring av studietilbud og institusjoner som gjennomføres av NOKUT, regulerer Kunnskapsdepartementet gjennom den såkalte gradsforskriften hvilke institusjoner som har myndighet til å gi utdanninger. Dette er en forskrift som omfatter mange institusjoner og utdanninger, bl.a. medisin, psykologi, master i rettsvitenskap, teologi og veterinærstudiet.

I tillegg er institusjonene også underlagt lover og regler som gjelder generell offentlig virksomhet, blant annet statsansatteloven. Andre sentrale regelverk er reglementet for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten, som skal sikre at statlige midler brukes i tråd med Stortingets budsjettvedtak. Dessuten har Stortinget på enkelte områder innført sektorvis lovgivning som direkte berører deler av virksomheten, for eksempel forskningsetikkloven.

4.1 Styling gjennom lovgivning

Styling gjennom lovgivning har sammen med finansiering tradisjonelt vært den viktigste delen av statens myndighetsutøvelse overfor UH-sektoren. Som styringsinstrument er bruk av lovgivning underlagt en særlig parlamentarisk prosess som innebærer at lovforslag fremmes av regjeringen, og vedtas av Stortinget. Det er dermed Stortinget som i siste instans avgjør utformingen av lover. Stortinget kan i sin behandling av et lovforslag både endre lovteksten og legge inn premisser for tolkningen av nye og gamle regler, i tillegg til at Stortinget også kan be om særskilte oppfølginger eller utredninger av bestemmelsene som blir vedtatt. Videre kan Stortinget vedta at enkelte bestemmelser skal forvaltes av et direktorat som er underlagt Kunnskapsdepartementet, eller at styrene ved spesifikke institusjoner selv skal ha mulighet til å treffe beslutninger i særlige saker. Som lovgiver har Stortinget også mulighet til å fjerne eller tillegge forvaltningen særskilte oppgaver og flytte oppgavene mellom ulike forvaltningsnivåer. Et eksempel på dette er hvordan NOKUT er blitt opprettet som underliggende forvaltningsorgan med myndighet og særskilt ansvar for kvalitetsoppfølging i UH-sektoren. I utgangspunktet er det regjeringen som alltid har det øverste ansvaret for forvaltningen, med statsråden som konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for stylingen av forvaltningsapparatet.

Siden det å vedta et lovforslag ofte er en svært omfattende prosess, hvor lovendringsforslag bl.a. må utredes og deretter sendes på høring, kan forskrifter derimot fastsettes eller endres nokså raskt. Forskriftenes «rasjonale» er bl.a. at de skal kunne tilpasse regelverket etter skiftende behov. Som hovedregel er det slik at jo mer inngripende et tiltak er, desto sterkere grunn er det for at det konkrete tiltaket skal gå igjennom Stortinget fremfor å bli overlatt til forskriftsreguleringer. På denne bakgrunn vil vi i det nedenstående se nærmere på innholdet i forskriftene sammenholdt med regeloppbygningen i lovverket

4.2 Universiteter og høyskoler som forvaltningsorganer

Statlige universiteter og høyskoler er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Det innebærer at regnes som en del av staten som juridisk person, med særskilte fullmakter på en del områder, herunder økonomiske fullmakter og fullmakter til å eie aksjer i selskap og til å inngå leieavtaler utover budsjettåret.

4.3 Institusjonenes ansvar og grensene for myndighetenes styring

Det gjeldende regelverket angir klare grenser for myndighetenes styring. Lovgivningen sier for eksempel eksplisitt at universiteter og høyskoler ikke kan instrueres om læreinnholdet i undervisningen eller innholdet i forskningen og det faglige utviklingsarbeidet (universitets- og høyskoleloven § 1-5 tredje ledd). Samtidig gir loven anledning til å sette ned rammeplaner og retningslinjer som indirekte kan styre deler av innholdet, i § 3.2 (av UH-loven). Overfor statlige universiteter og høyskoler kan en statsråd derfor ikke styre læreinnholdet i undervisningen, innholdet i forskningen eller i det faglige og kunstneriske utviklingsarbeidet. Det er heller ingen tillat for myndighetene å instruere institusjonene i forhold som gjelder individuelle ansettelser eller utnevnelser. Til gjengjeld vil ikke en statsråden kunne bli holdt ansvarlig for vedtak som institusjonene har fattet, når det ligger innenfor rammene av de områdene hvor institusjonene har selvråderett. Institusjonene er dessuten lovpålagt å sikre at den faglige virksomheten holder høyt nivå, og at den utføres i overensstemmelse med anerkjente faglige og etiske prinsipper (universitets- og høyskoleloven § 1-5).

Universiteter og høyskoler har styrer som er det øverste ansvarlige organet for driften ved institusjonen. I utgangspunktet har ikke forvaltningsorganer styrer, men universiteter og høyskoler er et unntak på grunn av deres særlige historie og institusjonelle innretning. Styrene fastsetter institusjonenes interne organisering og har ansvaret for at institusjonens ressurser disponeres i tråd med føringene fra Kunnskapsdepartementet

4.4 Historisk bakgrunn

Store deler av dagens lovverk er ment å skulle gjenspeile Kvalitetsreformens målsetninger for sektoren, som har vært orientert mot å gi institusjonene større ansvar for egen virksomhet og å gjøre departementets styring mer overordnet. Det har betydd at det er blitt innført regler med henblikk på å sikre institusjonenes autonomi, bl.a. gjennom at den enkelte institusjonen selv skal kunne opprette studier på forskjellige nivåer (avhengig av institusjonskategori). Også kvaliteten på institusjonenes utdanninger er blitt integrert i lovverket på i et langt større og mere detaljert omfang i forlengelse av kvalitetsreformen. Det gjelder blant annet studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften som inneholder bestemmelser om institusjoners kvalitetsarbeid, om akkreditering av institusjoner og studie tilbud, og om NOKUTs virksomhet. Ser vi på utviklingen over lang tid, fra 1970-tallet og frem til i dag, har vi gått fra en utbredt og formalisert heterogenitet i den rettslige reguleringen, hvor hver enkelt institusjon var underlagt egne særlover til

at vi får et normert regelverk, hvor alle institusjonene i prinsippet reguleres likt (Hüther & Krücken 2018).

Etter årtusenskiftet kom det flere markante endringer i regelverket for UH-sektoren. I 2002 ble det nedsatt et utvalg som skulle *«utrede forhold knyttet til den overordnede styringen av høyere utdanning i Norge, og legge frem forslag til et felles lovverk for statlige og private universiteter og høyskoler, samt utrede ny tilknytningsform for statlige institusjoner»*. Utvalgets oppgave var blant annet å foreslå regler som var felles for private og statlige høyere utdanningsinstitusjoner. Flere av anbefalingene i utredningen ble fulgt opp med et forslag om en ny felles lov for universiteter og høyskoler, som ble vedtatt i 2005. Den nye loven inneholdt bl.a. to separate deler med regler for styring og ledelse, for hhv. private institusjoner og statlige institusjoner. Loven fastholdt at de statlige institusjonene fortsatt skulle ha status som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Et sentralt aspekt ved den nye loven var at den åpnet opp for at statlige institusjoner kunne velge mellom to ulike styringsmodeller. Enten en modell med valgt rektor som styrets leder, eller en modell der rektor er ansatt og departementet utpeker en ekstern styreleder.

Forut for vedtagelsen av den nye loven var det blitt innført endringer i regelverket som et ledd i kvalitetsreformen, hvor institusjonene i 2003 ble gitt større autonomi til selv å organisere sin egen virksomhet, samtidig som man bl.a. innførte et nytt karaktersystem, med gradene bachelor, master og ph.d. Også andre deler av regelverket ble endret i denne perioden, og i 2002 ble det innført lovkrav om systemer for kvalitetssikring ved institusjonene, som i stor grad tok utgangspunkt i Bologna-prosessen. I tråd med anbefalingene fra Bologna-prosessen ble det også besluttet å opprette Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), som startet sin virksomhet i 2003. NOKUT fikk bl.a. ansvaret for å akkreditere og følge opp kvaliteten i utdanning og ved institusjoner som fikk større faglige fullmakter. Disse endringene ble innført parallelt med at man også etablerte et nytt finansieringssystem for høyere utdanning, slik vi har beskrevet i kapittel 3.

Dagens lovgivning på UH-området har ikke vært gjenstand for grunnleggende endringer siden den ble vedtatt 2005, men den har flere ganger blitt justert og korrigert de seneste femten årene. I 2008 ble det bl.a. vedtatt at NOKUT skulle få større fleksibilitet og handlingsrom i tilsynsarbeidet og legge til rette for at NOKUT bedre kunne bidra til kvalitetsutviklingsarbeidet ved universitetene og høyskolene. I 2016 ble det gjort endringer i regelverket knyttet til styring og ledelse ved institusjonene, hvor ordningen med ekstern styreleder og ansatt rektor ble etablert som hovedmodell for institusjonene (men fortsatt som en frivillig ordning). Ordningen innebærer også Kunnskapsdepartementet utpeker en av de eksterne styremedlemmene til å være styrets leder. Disse endringene inngikk blant en lang rekke tiltak som skulle legge til rette for mer robuste fagmiljøer og utvikling av

universitets- og høyskolesektoren, på bakgrunn av strukturmeldingen som ble fremlagt i 2015 (Meld. St. 18 2014–2015. *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*).

4.5 Produksjonsregler, ytelsesregler, autoritetsdelegerende regler og kravregler i regelverket

Til sammen utgjør lover, forskrifter og andre regler en type regulering vi kan karakterisere som «measures undertaken by governmental units to influence people by means of formulated rules and directives which mandate receivers to act in accordance with what is ordered in these rules and directives» (Vedung 2010: 31). I samsvar med modellen over pisk-gulrot-preken kan vi sondre mellom negative formuleringer som foreskriver bestemte handlinger kontra positive formuleringer som foreskriver hva som må gjøres. I tillegg finnes det forskjellige former for forbud som kan vurderes ut fra grad av inngrep og konsekvens ved overtredelse av forbudet (Vedung 2010: 41-42). For å spesifisere den norske konteksten knyttet til universitets- og høyskolelovgivning og for å nyansere blikket på styring gjennom regelverk velger vi å fremheve noen dominerende regeltyper i vår analyse av utviklingen på dette feltet.

Det innebærer at vi vil se nærmere på forekomsten av og forholdet mellom fire typer regler i den juridiske styringen av UH-sektoren, hhv. *produksjonsregler*, *ytelsesregler*, *autoritetsdelegerende regler* og *kravregler*. *Produksjonsregler* regulerer prosesser som knytter seg til hva og hvordan institusjonene skal levere sine «tjenester». *Ytelsesregler* knytter seg til regulering av ytelser, enten direkte ved å spesifisere mål eller indirekte ved å etablere beregningsmodeller eller informasjonssystemer. *Autoritetsdelegerende regler* dreier seg om hvordan universiteter og høyskoler f.eks. blir gitt myndighet eller mandat til f.eks. å utstede diplomer og utdanningsbevis eller treffe beslutninger om organisering og økonomi osv. *Autoritetsdelegerende regler* indikerer at myndigheter ikke alltid tar i bruk regelverk for å forby eller iverksette negative forventninger eller sanksjoner. I visse tilfeller er den tildelte autoritet betinget av bestemte føringer, mens den i andre sammenhenger er frivilling. Det kan f.eks. formuleres slik at «*institusjonen/ styret kan ...*», etterfulgt av et mandat. *Kravregler* dreier seg om krav til hva institusjonen/ styret osv. skal eller bør foreta seg innen et bestemt område og formuleres ofte i form av «*institusjonen/ styret skal/ må/ bør ...*», etterfulgt av en eller flere spesifikke krav. Det kan f.eks. dreie seg om krav til digitalisering eller internasjonalisering.

Regeltyper	
Produksjonsregler (eksempler)	<p>§ 3-8.Undervisning (1) Studieåret er normalt 10 måneder. Styret fastsetter undervisningsterminene. Et fullt studieår er normert til 60 studiepoeng.</p>
	<p>§ 4-2.Utdanningsplan Mellom institusjonen og studenter som tas opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer, skal det utarbeides en utdanningsplan. Utdanningsplanen skal inneholde bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studenten, og studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudenter. Departementet kan gi forskrift om innhold i utdanningsplan.</p>
	<p>§ 3-11.Vitnemål (1) Institusjonen utferdiger vitnemål om fullført utdanning. Samtidig skal det utferdiges Diploma Supplement. NOKUT kan gi retningslinjer for innholdet i Diploma Supplement.</p>
Ytelsesregler (eksempler)	<p>§ 9-2.Styrets oppgaver (1) Styret skal trekke opp strategien for institusjonens utdannings- og forskningsvirksomhet og annen faglig virksomhet og legge planer for den faglige utvikling i samsvar med de mål som er gitt av overordnet myndighet for sektoren og institusjonen. (2) Styret skal fastsette mål og resultatkrav og har ansvaret for at institusjonens økonomiske ressurser og eiendom disponeres i overensstemmelse med bestemmelser om dette gitt av overordnet myndighet, og etter forutsetninger for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak.</p>
	<p>§ 11-1.Særskilte ansettelsesbestemmelser for statlige universiteter og høyskoler (1) Styret ansetter avdelingsledere og administrativ leder dersom styret vedtar å opprette slike stillinger. (2) Styret kan fastsette at avdelingsleder skal ansette leder for grunnenhet, hvis denne skal ansettes. (3) Ansettelse av prorektor, leder for avdeling og grunnenhet og administrerende direktør etter § 10-3 skal skje på grunnlag av innstilling fra et innstillingsutvalg. Styret selv fastsetter innstillingsutvalgets sammensetning og nærmere regler om innstilling m.m. Studentene skal være representert i innstillingsutvalget, hvis ikke styret enstemmig bestemmer noe annet.</p>
Autoritetsdelegerende regler (eksempler)	<p>§ 12-3.Eiendomsforvaltning (1) Styret ved en institusjon som har forvaltningsansvar for egne eiendommer, kan selv avhende fast eiendom med departementets samtykke eller etter generelle regler gitt av departementet.</p>
	<p>§ 3-3.Faglige fullmakter (1) Institusjoner som er akkreditert som universitet, har fullmakt til selv å akkreditere studietilbud institusjonene skal tilby.</p>
	<p>§ 1-5.Faglig frihet og ansvar (1) Universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet. Institusjonene har et ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå, og utøves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper.</p>
Kravregler (eksempler)	<p>§ 3-5.Godskriving og faglig godkjenning (1) Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne lov, skal godskrive beståtte emner, fag, eksamener eller prøver fra andre universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier med samme antall studiepoeng i den utstrekning de oppfyller de faglige krav for en bestemt eksamen, grad eller utdanning ved institusjonen. Vedkommende institusjon skal påse at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold innenfor samme grad.</p>

Tabell 4.1. Regeltyper.

Vi vil understreke at regeltypene hverken er gjensidig utelukkende eller uttømmende. Det innebærer at det i enkelte tilfeller har vært lovendringer som ikke fanges opp og registreres på regeltypene (f.eks. universitets- og høyskolelovens § 5-4 tredje ledd: «*Departementet kan gi forskrift om forvaltningsorganets saksbehandling, mandat, organisering og øvrige administrative forhold*»). Her dreier det seg om et forhold mellom departementet og en underliggende forvaltningsaktør, og ikke om forholdet mellom departementet/ staten og institusjon/styre/ansatte. Det vil derfor ikke bli registrert på noen av regeltypene). I tillegg vil mange av underseksjonene kunne bli registrert på flere av regeltypene, dvs. at vi f.eks. både finner autoritetsdelegerende- og ytelsesregler i samme seksjon. Vi har i enkelte tilfeller funnet opp til tre forskjellige regeltyper i en enkelt underseksjon, hvorpå de da er blitt registrert på alle tre regeltyper.

4.6 Parallell økning i krav og autoritetsdelegering

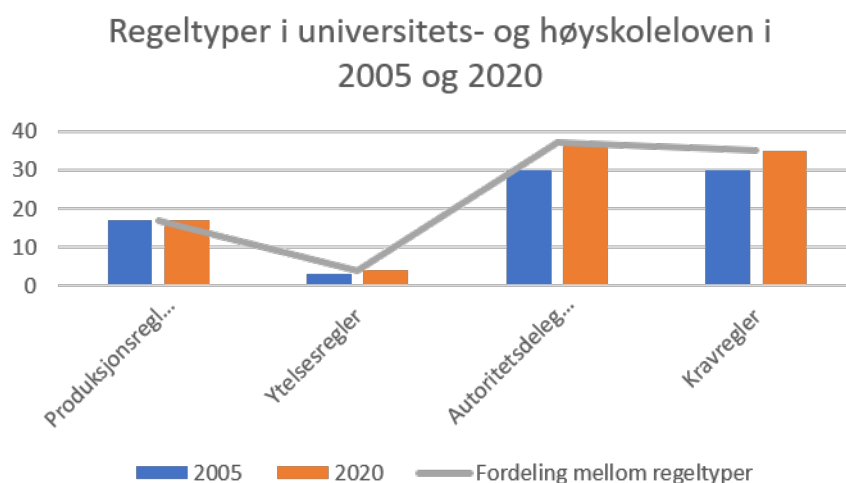
Når vi ser på hvordan den opprinnelige loven fra 2005 har utviklet seg fram til i dag, innebærer det at vi setter søkelys på noen overordnede utviklingstrekk i innholdet av universitets- og høyskoleloven. Ved å se nærmere på selve lovteksten og hvordan endringer er blitt innført i lovgivningen, ønsker vi både å kartlegge mulige endringer i selve omfanget av regelverket, i tillegg til å se på hva de eventuelle endringene retter seg mot, dvs. produksjonsregler, ytelsesregler, autoritetsdelegerende regler eller kravregler i sektoren. Vi har begrenset søket til å omfatte den delen av (tilføyelser og endringer i) lovverket som regulerer sektoren eksklusivt (universitets- og høyskoleloven) og ikke endringer som kan ha innflytelse på sektoren via annen lovgivning (f.eks. lovgivning om økonomistyring i statlige foretak o.l.). Vi har heller ikke inkludert den delen av lovgivningen som regulerer forholdet til underliggende forvaltningsaktører (som NOKUT) eller private universiteter og høyskoler. Etter gjennomgangen av regeltyper, vil vi kort gjennomgå utviklingen i forskriftene rettet mot universitets- og høyskolesektoren i samme periode.

Vi har kodet og tallfestet innholdet i materialet. Det innebærer at vi har telt antall ord totalt i lovgivningen og antall underseksjoner (§1-2, §1-3, §1-4 regnes som separate underseksjoner). Hver underseksjon er kodet i henhold til hvordan de fordeler seg på de fire ulike regeltypene vi har redegjort for overfor. På det relativt korte tidsspennet mellom 2005 og 2020 finner vi flere påfallende utviklingstrekk. Det angår bl.a. det kvantitative omfanget av loven. I 2005 inneholder loven 9863 ord til sammen, mens den femten år senere inneholder 15402 ord. Det er en nokså signifikant vekst på 64 %.

Ved å telle antall underseksjoner og ord totalt i lovgivningen sammenholder vi antall ord med antall reguleringer. Vi har ikke sett at det er en entydig korrespondanse mellom de to, som tilsier at dersom antallet underseksjoner øker, øker

samtidig antallet av ord med en viss mengde og proporsjonel stabilitet. Det største tematiske utslaget finner vi i kapittel 4 i lovgivningen, som omhandler studentenes rettigheter og plikter, her har antallet ord økt fra 1947 ord i 2005 til 3422 ord i 2020. I tillegg har antallet underseksjoner i kapitlet økt fra 11 til 17 i alt, hvorav mange av tilføyelsene dreier seg om bruk av studenters personopplysninger. Denne økningen er *ikke* et uttrykk for en lovgivning som vokser i form av at flere områder ved institusjonenes virksomhet blir gjort til gjenstand for inngripende reguleringer, men at presiseringsnivået (eller ønsket om et større presiseringsnivå) ser ut til å ha økt.

På et overordnet nivå har antallet underseksjoner økt fra 73 til 91 i denne perioden (enkelte av underseksjonene er som tidligere påpekt ikke medregnet i selve regeltypefordelingen her). Når vi fordeler de ulike underseksjonene på ulike regeltyper, ser resultatet slik ut:



Figur 4.1. Fordeling mellom ulike regeltyper.

Antallet av produksjonsregler og ytelsesregler har holdt seg stabilt (underseksjoner med regler om ytelse har økt fra 3 til 4 i perioden). Til gjengjeld finner vi en utvikling i autoritetsdelegerende regler og kravregler, som har økt fra hhv. 30 til 37 (autoritet) og 30 til 35 (krav). Svært ofte er disse to regeltypene sammenvevd i en og samme underseksjon og gjelder i langt flesteparten av tilfellene enten krav til eller utdelegering av autoritet til styret og/ eller institusjonen. Kort sammenfattet kan vi si at store deler av lovgivningen både i 2005 og i 2020 retter seg mot styret og institusjonens organisering, ansvar og forpliktelser, både i egen organisasjon og overfor forvaltningen. Rent kvantitativt har det ikke vært noen merkbar bevegelse i myndighetenes ønske om å regulere utdanningene gjennom bruk av universitets- og høyskoleloven, men vi ser en viss utvikling i omfanget av

reguleringen av styre- og ledelsesmodeller ved institusjonene. Deler av denne økningen er sammenfallende med introduksjonen av ansatt rektor som hovedmodell for institusjonene i 2016. Den parallelle økningen i både autoritetsdelegerende regler og kravregler er en tendens som også er blitt påpekt i forskningslitteraturen, hvor man finner at økningen av formelle krav og forventninger følges av økning i formell autonomi (fullmakter, beslutningskompetanse og selvregulering på flere områder) (Bak Pedersen 2020).

4.7 Forskriftene

Så langt har vi ikke berørt forskriftene som er hjemlet i universitets- og høyskoleloven. Som tidligere påpekt finnes det et stort antall forskrifter, men størstedelen av disse er forskrifter som er blitt vedtatt lokalt av den enkelte institusjonen («Forskrift om bachelorgrad ved Samisk høyskole», «Forskrift om masterstudiene ved AHO» osv.). Spørsmålet er om omfanget og kompleksiteten i seg selv kan åpne opp for et krysspress hos institusjonene.

4.8 Krysspress av forskrifter?

For å illustrere det mulige krysspresset av forskriftsverket institusjonene må forholde seg til, kan vi se på reguleringen av studieprogram. Utformingen av alle studieprogram i Norge reguleres i dag av opptil åtte forskjellige lover, forskrifter og andre type reguleringer (avhengig av hvordan man identifiserer dem). Disse omfatter:

(1) Universitets- og høyskoleloven, (2) Studiekvalitetsforskriften, (3) Forskrift 8. november 2017 nr. 1846 om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring, (4) Studietilsynsforskriften, (5) Forskrift 1. desember 2005 nr. 1392 om krav til mastergrad – for alle mastergrader, (6) lokale forskrifter, (7) rammeplaner – innenfor fagområdene helse, lærer, ingeniør og regnskap og revisjon, (8) forskriftsfestede nasjonale retningslinjer – for helseutdanninger, nasjonale eller internasjonale standarder, konvensjoner og avtaler – for maritime og luftfartsfaglige utdanninger m.m

I tillegg må en rekke utdanninger innrette sine studier med tanke på å oppfylle kravene i det europeiske yrkeskvalifikasjonsdirektivet, som det finnes svært mange av (Elken 2016). Vi finner også eksempler på at det forekommer nasjonale forskrifter som retter seg mot det samme innholdet, noe vi kan se i reguleringen av studiekvalitet i studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften. Slik også NOKUT selv har påpekt finner vi i disse forskriftene eksempler på at det

forekommer overlappende eller nesten identisk ordlyd i paragrafer som omhandler det samme, noe som altså også kan bidra til å forsterke usikkerheten i tolkningen av regelverket.

4.9 Detaljstyring i forskriftene?

Når vi «renser» samlingen av forskrifter som vedrører delegasjon av myndighet til departementet eller enkeltinstitusjoner, endringsforskrifter, og lokale forskrifter som er fastsatt av institusjonene, sitter vi igjen med 72 forskrifter i alt. Av disse fordeler 59 av forskriftene seg på reguleringer som er hjemlet i universitets- og høyskolelovens § 3-2, «*Grader, yrkesutdanninger og titler*». I all hovedsak er dette nasjonale retningslinjer og rammeplaner for konkrete profesjonsutdanninger. Rammeplanene beskriver ulike krav og forventninger til læringsutbytte og struktur og innhold i utdanningen, og er sentrert rundt produksjonsregler, som føringer på emneinndeling, skriftlige oppgaver og praksisforløp.

Undersøkelser som bl.a. NOKUT selv har foretatt kan tyde på at institusjonene selv kan ha en tendens til å overfortolke denne delen av regelverket, slik at de i visse sammenhenger kan komme til å pålegge seg selv krav det ikke finnes dekning for i lovgivningen (NOKUT 2018). Det kan tyde på at det ligger en translasjonskonflikt mellom regelverket og tolkningen av det, som kan føre til at institusjonene i større grad leser slike juridiske styringsdokumenter som faglige styringsdokumenter, enn hva det rent faktisk er grunnlag for. Hvorvidt dette bunner i uklarhet og kompleksitet i regelverket, utilstrekkelig juridisk kompetanse ved institusjonene eller frykt for å «gjøre feil» er foreløpig et åpent spørsmål. Forskningslitteraturen peker på at når nye regler kommer (fra sentralt hold) som en respons eller løsning på spesifikke problemer i UH-sektoren, vil de forskjellige institusjonene ha kontekstuelle betingede, lokale og forskjelligartede måter å lære og oversette disse lovene og reglene på.

I tillegg kan også institusjonen lokalt forsøke å iverksette tiltak, normere praksiser og utstede egne forskrifter i et forsøk på omsette sentrale målsetninger lokalt. Problemstillingen åpner opp for å vurdere hvorvidt deler av detaljstyringen kan skyldes en negativ «overfortolkning» hos institusjonene selv.

Et annet aspekt dreier seg om profesjonsutdannelsens særstatus i et velferdssamfunn som blant annet er avhengig spesialisert kompetanse for å kunne opprettholde og utvikle en lang rekke velferdstjenester som barnehager, skoler og sykehus (Terum og Smedby 2014). Den rettslige reguleringen av profesjonsutdanningene kan på den måten sies å være spendt ut mellom velferdsstatens behov, på den ene siden og det juridiske vernet om institusjonenes faglige autonomi, på den andre siden. Forskriftene for rammeplaner og nasjonale retningslinjer i de ulike utdanningene har spesifikke krav til kompetanse og læringsutbytte i ordlyden,

som står i fare for å komme i konflikt med den delen av universitets- og høyskoleloven som angår faglig frihet og ansvar (§ 1-5), hvor det bl.a. stadfestes at: «(2) *Universiteter og høyskoler har ellers rett til å utforme sitt eget faglige og verdimesige grunnlag innenfor de rammer som er fastsatt i eller i medhold av lov.* (3) *Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om a) læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet.*».

4.10 Oppsummering. Fortolkningsoverskudd og translasjonskonflikt

Vi finner en parallell økning i både autoritetsdelegerende regler og kravregler, slik at økningen av formelle krav og forventninger følges av økning i formell autonomi (fullmakter, beslutningskompetanse og selvregulering på flere områder). Samtidig kan vi peke på en form for «arbeidsdeling» mellom lovgivningen og forskriftene, hvor lovgivningen på helt overordnet nivå angir rammene for utdanning, mens forskriftene i større grad er preget av detaljregulering knyttet til læringsutbytte, struktur og mål for profesjonsutdanningene. Disse forskriftene kommer vel å merke ikke kun som «top-down», det er også noe institusjonene og fagmiljøene selv til dels er pådrivere for.

I forskningslitteraturen om styring gjennom lovgivning pekes det på at regler har en tendens til å vokse i antall fram til et punkt hvor det ofte inntreffer en «regelmetning» (Van Witteloostuijn & Jong 2009). Det er enklere å etablere nye regler enn å fjerne allerede eksisterende regler. Dette kan også ses i sammenheng med ulike underliggende dynamikker knyttet til bruken av lover og regler som styringsmekanismer. Når et nytt problem oppstår, som f.eks. kan handle om kvalitet i utdanningen, vil det ofte være nærliggende å forsøke å etablere nye regler som kan håndtere problemet, blant annet fordi regelverk som styringsmekanisme er så etablert og sentral i myndighetenes tradisjonelle repertoar av (foretrukne) virkemidler. Et beslektet perspektiv på (fremveksten av) stadig mere komplekse og detaljerte regelverk, handler om at ulike interessegrupper (stakeholders) vil forsøke å få gjennomslag for sine interesser gjennom bruk av regelverk. Det kan naturligvis dreie seg om politikere som ønsker å gjøre norsk forskning verdensledende, men det kan også dreie seg om universitets- og høyskoleledelse, vitenskapelige ansatte, studenter eller næringslivsorganisasjoner som lobbyer for å iverksette bestemte tiltak overfor sektoren (Jennings et al. 2005).

Ovenpå disse to dynamikkene som handler om problemløsning og interesser, finner vi altså et tredje, «kompliserende» element, som dreier seg om hvordan sentralt vedtatte lover blir mottatt lokalt. Det kan være elementer i den aktuelle opplevelsen av detaljstyring (hos en del institusjoner) som henger sammen med at

regelverket blir tolket strengere enn hva det er grunnlag for i lovgivningen, og at institusjonene dermed kan komme til å «påføre» seg selv mindre faglig handlingsrom i innretningen av profesjonsutdanningene. Denne styringsutfordringen bærer i seg en mulig tranlasjonskonflikt, som kan peke i retning av behov for tydeligere «kjøreregler» i tolkningen av regelverket. Vi kan i tillegg også peke på en annen spenning i styringen, hvor det innføres en «ambivalens» i forholdet mellom statlig styring av profesjonenes læreinnhold gjennom forskriftene (om rammeplaner og nasjonale retningslinjer) og faglig autonomi.

Samtidig har vi vist hvordan forskriftene er preget av en stor grad av kompleksitet hvor flere ulike forskrifter retter seg mot den samme styringsgjenstanden. Tar vi et eksempel som utformingen av studieprogrammene så finner man en stor grad av overlapp mellom forskjellige forskrifter, hvor det er opptil åtte forskjellige nasjonale forskrifter og lover som institusjonene skal orientere seg etter, avhengig av fagområde. I tillegg kommer det ytterligere et lag av regler, gjennom de lokalt vedtatte forskriftene, som eksisterer både på institutt-, fakultet- og institusjonsnivå (se beskrivelse under kapittel 4.8). Til sammen åpner dette kompliserte regelverket for et fortolkningsoverskudd som både kan bidra til å «tappe» institusjonene for orienteringskapasitet, og samtidig også bidra til å svekke regelverket som reguleringsmekanisme i seg selv, fordi de mange forskriftene legger seg ovenpå en lovgivning som kan skape en opplevelse av kompliserte og uoversiktlige styringsrelasjoner og regelflyt mellom institusjon og eierdepartement.

5 Organisering og ledelse

5.1 Institusjonell organisering

Institusjonenes ledelesemodeller har vært gjenstand for debatt i flere tiår. Etter gjennomføringen av kvalitetsreformen i 2003 har styrets funksjon ved norske universiteter og høyskoler endret seg markant, blant annet i tilknytning til hvem som kan oppnevne styremedlemmer, institusjonenes myndighet til å fastsette den interne organiseringen og utvidelse av fullmakter.

Styret ved institusjonen har status som det øverste organet ved institusjonene og har det overordnede ansvaret for institusjonen sin samlede virksomhet. Dette innebærer ansvarsområder som omfatter alt fra institusjonens kjernevirksomhet, økonomi og regelverk. Det medfører blant annet at styret har et særlig ansvar for strategisk og faglig utvikling i tråd med de målene myndighetene har satt. Videre skal styret sørge for at lover og regler og andre føringer som fastsettes av kunnskapsdepartementet etterkommes og blir fulgt opp. Styret har også ansvaret for at å sørge for en forsvarlig økonomiforvaltning og at dette skjer i tråd med institusjonen og departementet sine langsiktige, strategiske vurderinger.

Styret dermed er pålagt et stort ansvar for at institusjonen bl.a. oppfyller sine forpliktelser, følger lover og regler og påser at universitetet eller høyskolen strekker seg etter å nå de målene som er formulert i tildelingsbrevene. Samtidig følger det med dette ansvaret også fullmakter og frihetsgrader, hvor styret bl.a. skal fastsette organiseringen av institusjonen. I tillegg skal styret også bestemme hvilke avdelinger og grunnenheter institusjonen skal og har ansvaret for den interne fordelingen og disponeringen av ressurser, slik vi også har påpekt i gjennomgangen av finansieringsmodellen (kapittel 3). Dette inngår i de særskilte fullmaktene som gis til statlige universiteter og høyskoler og som i utgangspunktet fornyes for ett år om gangen i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet. I tillegg har Kunnskapsdepartementet også delegert en rekke administrative fullmakter til institusjonene, som bl.a. omfatter fullmakt til å opprette aksjeselskap eller kjøpe aksjer av faglig interesse for virksomheten, og fullmakt til å inngå leieavtaler med forpliktelse utover statsbudsjettet. Store deler av disse ansvarsområdene er blant annet fastsatt i og regulert gjennom universitets- og høyskolelovens § 9.

Slik vi har vært inne på, har de statlige utdanningsinstitusjonene i dag status som «*forvaltningsorganer med særskilte fullmakter*». Modellen med særskilte fullmakter gir departementet mulighet til å utøve eiermyndighet overfor institusjonene, men dette omfatter i prinsippet konkrete og avgrensede områder av virksomheten. Den faglige delen av virksomheten skal i all hovedsak være unntatt departementets styring og denne autonomien i institusjonenes faglige innretninger, herunder utdannings- og forskningsprogrammer, er nedfelt i universitets- og høyskoleloven. Det finnes derimot unntak, hvor staten kan gå inn med ulike incentivordninger via finansieringssystemet eller inngå særskilte avtaler (som for eksempel utviklingsavtaler) med enkeltinstitusjoner. Når det kommer til departementets muligheter for å gripe inn i den administrative delen av institusjonenes virksomheter er disse langt mere gjennomgripende og varierte, knyttet til alt fra økonomi til organisering.

5.2 Historisk bakgrunn

De enkelte institusjonenes interne styring og ledelse har i økende omfang vært gjenstand for både politisk oppmerksomhet og sentrale styringsambisjoner gjennom de siste tiårene. Premissene for og føringene på hvordan styringen og ledelsen ved institusjonene skal organiseres, og hvilket ansvar og hvilke oppgaver som pålegges ledelsen, har derfor blitt et stadig mere vesentlig omdreiningspunkt i myndighetenes bruk av virkemidler for å realisere fastsatte mål og sikre den ønskede utviklingen for sektoren. Denne utviklingen kan bl.a. føres tilbake til endringer i universitetsloven fra 1989 og den nye universitets- og høyskoleloven i 1995, som innebar at ansvarsområdene til institusjonens styre ble utvidet og gjort mer synlig gjennom en økt vektlegging av akademisk lederskap og faglig strategiske styringsfunksjoner. I loven fra 1995 ble også kravene til styrets sammensetning endret, slik at de ble underlagt krav om å ha eksterne medlemmer, i tillegg til at det ble fastslått at styret skulle ha maksimalt 13 medlemmer. Styrets flertall skulle ifølge loven bestå av enten faglig personale eller faglig personale sammen med studentrepresentantene, mens rektor fortsatt skulle velges av og blant faglig personale og fungere som arbeidende styreleder. Med kvalitetsreformen ble loven justert på dette punktet ved at antallet eksterne styremedlemmer ble økt til fire på bekostning av representantene valgt av fagpersonalet. Endringen i styresammensetning medførte at ingen gruppe lenger kunne ha flertall alene.

Universitets- og høyskoleloven i 1995 betydde også at man innførte et delegasjonsprinsipp ved at loven organiserte de ulike styringsorganene hierarkisk med styrer på hvert nivå (herunder instituttstyre og fakultetsstyre), men hvor styret på underliggende nivåer skulle operere på grunnlag av institusjonsstyrets

delegasjoner. I forbindelse med kvalitetsreformen ble det frivillig for institusjonene hvorvidt institusjonen skulle organiseres med underliggende styrer. Denne opphevelsen er verdt å bemerke siden det peker på to interessante trekk som etter årtusenskiftet blir mere tydelige i myndighetenes styring av institusjonenes interne organisering. For det første peker det på en ny bruk av frivillighet overfor institusjonene, hvor det åpnes opp for valgfrihet og muligheter for å strategisk anvende denne i tråd med institusjonens historie og faglig profil osv. For det andre peker det også på at myndighetene aktivt tilfører styrene en større beslutningsmyndighet, som ledd i politiske målsetninger om å både forsterke institusjonenes autonomi og sikre effektivitet i driften av institusjonene.

Disse overveielsene om frivillighet var tydelig oppe i dagen i forbindelse med gjennomføringen av kvalitetsreformen. Med kvalitetsreformen ble f.eks. faglig ledelse pekt ut som en primær kvalitetssikringsmekanisme, og den faglige ledelsen ble fremhevet som et viktig middel til å heve kvaliteten i både forskning og utdanning. Reformen la opp til at ansatte instituttledere/ avdelingsledere i åremålsstillinger skulle bli et sentralt virkemiddel for å styrke den faglige ledelsen ved institusjonene, samtidig som instituttstyrerne skulle få økt myndighet og råderett over flere virkemidler. Det endte imidlertid opp med at regjeringen besluttet at institusjonene selv skulle ta stilling til om de ønsket å innføre åremålsetting av ledere framfor å opprettholde systemet med valgte ledere. I tilknytning til det som ble ansett som et helt sentralt virkemiddel i reformen endte man altså opp med å åpne opp for frivillighet framfor å pålegge institusjonene bestemte tilsettingsstrategier på lavere nivåer av institusjonen. Denne bruken av frivillighet blir et bærende element i deler av det nye regelverket som vedtas med universitets- og høyskoleloven i 2005.

Både i spørsmålet om tilknytningsform og ledelesemodeller hadde det forut for vedtagelsen av den nye loven i 2005 vært ulike alternativer på bordet. I forkant av vedtagelsen av loven, ble det nedsatt et utvalg, Ryssdal-utvalget, som bl.a. skulle vurdere mulighetene for å innføre en felles ledelsesmodell for alle norske høyere utdanningsinstitusjoner, med utgangspunkt i en intensjon om å gi universitetene status som statlige bedrifter eller selveiende institusjoner. Det ble imidlertid aldri anført krav om noen slik felles ordning i den nye loven og man valgte også å fortsett opprettholde institusjonenes formelle status som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter med visse friheter til selv å organisere interne beslutningssystemer.

Loven som ble vedtatt i 2005 stilte også lærestedene fritt til selv å velge mellom to (overordnede) ledelsesmodeller, enten såkalt delt ledelse eller enhetlig ledelse. Modellen for delt ledelse, det som er blitt referert til som standardmodellen, er den mest tradisjonsrike og har vært i bruk i ulike variasjoner i svært lang tid. Modellen for delt ledelse innebærer at rektor velges av ansatte og studenter for en

periode på fire år, og at vedkommende fungerer som institusjonens øverste leder og som leder for institusjonsstyret. Dette er en modell som legger vekt på de spesielle kjennetegnene ved universiteter og høyskoler som akademiske organisasjoner, hvor ledelsen utspiller seg i kollegiale styringsorganer, der beslutninger i stor grad tas etter grundige diskusjoner og forhandlinger. Idealet er at ledelsen skal bygge på profesjonell autoritet og legitimitet (Clark 1983). Slik regelverket er innrettet i dag, har institusjonene altså mulighet til å velge å organisere styringen ut fra slik ledelsesmodell. Utover at rektor blir valgt og fungerer som styrets leder, er det et krav om at styret skal bestå av elleve medlemmer i alt. Fire av medlemmene oppnevnes av departementet, fire velges blant de ansatte i undervisnings- og forskerstilling (inkludert rektor), ett medlem velges blant de teknisk og administrativt ansatte, og to medlemmer velges blant studentene. Forslag til eksterne styremedlemmer fremmes av institusjonens styre og oppnevnes av departementet, som vel å merke ikke er bundet av institusjonenes forslag. Både studentene og de ansatte har stemmerett ved valg av rektor, og både ansatte og eksterne kandidater kan velges som rektor. Når rektor er valgt, skal det innsettes en administrerende direktør, hvor lovgivningen legger nokså klare føringer på arbeidsdelingen mellom rektor som styreleder og administrerende direktør. Rektor har f.eks. på vegne av styret ansvaret for institusjonens virksomhet, inkludert ansvar for tilsyn og kontroll med virksomheten. Den administrerende direktøren skal til gjengjeld fungere som sekretær for styret og skal, etter samråd med rektor, forberede og gi tilrådning i de sakene som legges frem for styret. I tillegg innebærer denne posten også ansvaret for å iverksette vedtakene som treffes i institusjonens styringsorganer, og for å disponere ressurser og eiendom i samsvar med de vedtakene som styret gjør. Dessuten har administrerende direktør som øverste leder for den administrative virksomheten ansvaret for den samlede økonomi- og formuesforvaltningen ved institusjonen. I tillegg skal rektor sammen med administrerende direktør ivareta planlegging og ledelse av styremøter og forberede styresaker.

Modellen for det som ofte omtales som enhetlig ledelse innebærer derimot at institusjonsstyret ledes av en eksternt oppnevnt styreleder (Frølich et al. 2018). Også i denne modellen, som nå er innført som hovedmodell i lovgivningen, skal styret bestå av elleve medlemmer i alt. Fire av medlemmene (inklusive styrelederen) oppnevnes av departementet, fire medlemmer velges av de ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem velges blant de teknisk og administrativt ansatte, og to medlemmer velges blant studentene. Styret skal selv fastsette organiseringen av institusjonen og ansetter rektor, som har ansvaret for den samlede virksomheten. Begge ledelsesmodellene gir i dag vel å merke muligheter for at styret kan bestemme seg for en annen sammensetning enn det som følger av ovennevnte kriterier. I slike tilfeller er det et krav at ingen av de ulike gruppene (undervisnings- og forskerpersonale, studenter, teknisk og administrativt ansatte

eller eksterne) skal kunne ha flertall alene og at minst 20 prosent av styret skal velges av og blant studentene. Lovgivningen regulerer også styrenes arbeid i et visst omfang. Blant annet finnes det bestemmelser om gjennomføringen av styremøter (universitets- og høyskoleloven § 9-6) og at det skal være størst mulig åpenhet om styrenes arbeid (universitets- og høyskoleloven § 9-2). I Meld. St. 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren (strukturemeldingen) ble det påpekt at ordningen med ekstern styreleder og ansatt rektor burde bli hovedmodellen, fordi dette ble antatt å skulle sikre den best kvalifiserte ledelsen (s. 65). Videre ble det påpekt at det burde være mulig å beholde ordningen med valgt rektor som styrets leder, dersom institusjonene ønsket det. Dette ble fulgt opp med en lovendring, slik at utgangspunktet nå er at institusjonene har en styreleder oppnevnt av departementet og en ansatt rektor, men styret har muligheter for selv å bestemme at det skal ha valgt rektor som styreleder (universitets- og høyskoleloven § 9-3, 10-1, 10-2).

I disse to modellene finnes det med andre ord to forskjellige syn og oppfatninger av hvilken rolle ledelse og beslutningsorganer skal ha. Den ene modellen hvor man velger ledere og organer med beslutningsmyndighet peker mot et ideal og en forståelse hvor det er den akademiske lederens oppgave å representere de felles verdiene og preferansene til de (vitenskapelig) ansatte. Det er også en oppfatning som tilsier at beslutninger finner sin legitime forankring i en bevegelse som går nedenfra og opp, fra instituttnivå via fakultet til institusjonsledelsen. Den bakenforliggende antagelsen er at beslutningene dermed best kvalifiseres gjennom en vertikalt oppadgående prosess med en representasjon som skal være forankret i det kollegiale fellesskapet. I den andre modellen er dette i prinsippet snudd på hodet ved at beslutningsprosessen blir vertikalt nedadgående, hvor lederrollen i større grad skal sikre eierens interesser (Bleiklie og Frølich 2015).

5.3 Utviklingen av nye styringsstrukturer

På bakgrunn av denne gjennomgangen kan vi peke på flere utviklingstrekk i den interne organiseringen av institusjonene, som impliserer at vi gjennom de seneste 20 årene har vært vitne til en transformasjon og et «redesign» av styringsstrukturene. Vi vil peke på følgende variabler i forbindelse med endringene: Redistribusjon av beslutningsmyndighet og seleksjonsmetode (rektor/ styre).

5.4 Redistribusjon i beslutningsmyndighet

Formell makt og autoritet regnes som helt sentralt i styringsrammeverk, blant annet fordi det påvirker rollene til og samspillet mellom (ledelsen ved) institusjonen og forvaltningsapparatet (Kretek 2013). Når det kommer til føringer på ledelse og

organisering utgjør det samlede regelverket, i form av lover, regler og forskrifter, i tillegg til veiledere og lignende dokumenter de dominerende virkemidlene. Sammenlignet med en del andre land i Europa har Norge en lovgivning som i løpet av de seneste 20 årene i økende grad er blitt tatt i bruk for å klargjøre styrets og institusjonens beslutningsmyndighet (de Boer et al. 2010, Kretek et al. 2013). Slik vi så i gjennomgangen av de ulike regeltypene i universitets- og høyskoleloven (i kapittel 4), er det totale omfanget av krav til styret og institusjonen omtrent jevnstort med delegeringen av autoritet, slik at en vesentlig del av lovgivningen er innrettet med henblikk på å overføre beslutningskompetanse til styret og institusjon.

Kvalitetsreformen i 2003 var startskuddet for at det i løpet av de neste ti-femten årene kom en rekke endringer av ledelsesstrukturer og organisering for hovedparten av universitetene og høyskolene. Det har medført et økt press på å gjennomføre det vi kan kalle *en vertikalisering av intern organisering og styringsstruktur* (Bleiklie 2009, Bleiklie og Frølich 2014, Stensaker 2014, Gornitzka et al. 2017):

- Akademiske råd ble i stor grad fjernet (spesielt gjaldt dette ved høyskolene forut for strukturreformen)
- Integrasjon av administrative og akademiske ansvarsområder på fakultets- og instituttnivå med akademiske ledere som i det daglige har ansvaret for å lede sine enheter
- Økt formell autoritet til institusjonsstyrene

Også som følge av endringene i loven i 2005 og med de etterfølgende tilføyelser og lovendringer har institusjonens interne styringsstruktur i større grad blitt forsøkt vertikalisert, i den forstand at styringskjeden fra toppen til instituttnivå tar utgangspunkt i et ideal om linjeledelse, noe som bl.a. er blitt tydeliggjort i forbindelse med innføringen av ansatt rektor som hovedmodell i lovgivningen. Parallelt med dette, har vi sett at den formelle autoriteten til institusjonsstyrene har økt, slik at de har overtatt deler av den beslutningsmyndigheten og det forvaltningsansvaret som tidligere lå under Kunnskapsdepartementet. Denne utviklingen har vært en del av overordnede politiske målsetningen siden Kvalitetsreformen.

5.5 Endringer i seleksjonsmetoder

Vi har i det overstående pekt på at det har skjedd en rekke endringer innen ledelse og styring av institusjonene, som følge av flere politiske intervensjoner som først blir initiert med kvalitetsreformen og universitets- og høyskoleloven i 2005. I tråd med utviklingen i deler av Europa, har man i Norge også tatt sikte på å erstatte ordningen med valgt rektor med ansatt rektor, hvor institusjonsstyret får ansvaret for ansettelsen. Det innebærer dermed en endring i seleksjonsmetoden av institusjonens øverste representant, som nå blir ansatt av et styre hvor ingen av de ulike

gruppene (som de enkelte styremedlemmene representerer og er valgt eller utpekt av) har flertall. Her vil vi bemerke at Norge (i likhet med flere andre europeiske land) dermed *kan* være på vei bort fra det som kan kalles den tradisjonelle Homboldtske tradisjonen for styringsstrukturer ved høyere utdanningsinstitusjoner, hvor rektor innvelges i et kollegium, som «*den fremste blant likemenn*». Denne tradisjonen med professor-rektoren som institusjonens øverste representant står fortsatt veldig sterkt i bl.a. Tyskland (Hüther & Krücken 2018). Foreløpig har det vært få eksempler på rektorer som kommer «utenfra», fra andre sektoren uten en forutgående og langvarig tilknytning til UH-sektoren.

For det andre er det også verdt å bemerke at rollen til rektor endrer seg i kraft av at spesifikasjonene i arbeidsdelingen mellom rektor og administrerende direktør. Endringene i retning av ansatt rektor peker også på en *profesjonalisering av styringen* internt på institusjonene, som myndighetene gjennom regelverket har vært en pådriver for. Det kan også ses i kravene til de institusjonene som velger å beholde valgordningen, hvor det skal innsettes en administrerende direktør, med et regelverk som legger føringer på arbeidsdelingen mellom rektor som styreleder og administrerende direktør.

Norge har som et av få land hele tiden har dette som en frivillig ordning, noe som vitner om en mer «eksperimentell» og åpen tilnærming i styringsvirkemidlene på dette punktet, enn hva som er hovedtrenden i Europa for øvrig (Christensen et al. 2014).

Forskningslitteraturen peker på at det internasjonalt i løpet av de seneste 25 årene har skjedd en utvikling mot reduksjoner av antallet medlemmer i styret, bl.a. som følge av myndighetenes ønsker om en effektiv og transparent ledelse. Dette er blitt satt i sammenheng med både Bologna-prosessen og tolket som en respons på OECDs kritikk av (påstått) ineffektivitet knyttet til den interne styringen ved europeiske universiteter og høyskoler (Donina et al. 2015). I Norge ble det foretatt endringer i kravene til styrene mot slutten av 1990-tallet og loven fra 2005 forutsetter elleve medlemmer, et krav som fortsatt er opprettholdt i dagens lovgivning. Et annet utviklingstrekk som også ses i forbindelse med den «europeiske innflytelsen» er kravet om eksterne medlemmer, noe som i Norge fortsatt er balansert opp mot medlemmer valgt av ansatte og studenter. Her har utviklingen ellers i Europa i hovedsak vært i retning av å gi eksterne medlemmer flertall i styrene (Muselin og Teixeira 2014, Gornitzka et al. 2017). Hva angår selve seleksjonsprosessen i forbindelse med utnevning og valg av styremedlemmer finner vi ikke noe som tyder på at det mulig å fremheve noen enkeltstående, dominerende trend på tvers av europeiske land (Dobbins 2017). I den nedenstående avsnittet vil vi se nærmere på hvordan kravene og forventningene til organiseringen av strukturer har utviklet seg.

5.6 Strukturell organisering

Den siste store politisk initierte reformen i den norske universitets- og høyskolesektoren er strukturreformen. I perioden fra 2015–2017 gikk mange av institusjonene i sektoren gjennom fusjoner, noe som foreløpig er endt opp med at antallet statlige høyere utdanningsinstitusjoner nå er redusert fra 33 til 21 i alt. Utviklingen kan settes i forbindelse med Høgskolereformen i 1994 (Meld. St. 40 1990–91), hvor 98 statlige høyskoler på statens initiativ ble slått sammen til 26 høyskoler på nasjonalt plan. I likhet med kvalitetsreformen var også strukturreformen også i stor grad sentrert rundt vilkår og mål for å bedre kvaliteten i sektoren. I 2008 pekte Stjernø-utvalget på at mange av de mindre institusjonene hadde utfordringer med rekruttering av både studenter og vitenskapelig ansatte, i tillegg til at variasjonen på kvaliteten i utdanningene og forskningen var for stor, ifølge flere evalueringer (NOU 2008: 3 *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*). Utvalget foreslo på den bakgrunn å foreta gjennomgripende endringer i sektoren gjennom sammenslåing, med henblikk å skulle skape mere «robuste» institusjoner. Utvalgets forslag ble etterfølgende fulgt opp gjennom ulike «SAK-tiltak» (samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon), med erklært mål om å skape sterkere fagmiljøer og mer profilerte institusjoner. I etterkant av Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet*, som fastslo at strukturendringer var ønskelige og nødvendige for å sikre internasjonalt konkurransedyktige utdanninger og forskningsmiljøer, har det skjedd en lang rekke sammenslåinger, men uten bruk av tvang. I likhet med føringene knyttet til ledelsesmodeller har også norske myndigheter her gjort valgfriheten til institusjonene sentral, med tanke på hvordan institusjonene skal slå seg sammen, både hva angår prosessen og vurderinger av «partnervalg». I stedet for å pålegge institusjonene å fusjonere, har myndighetene i større grad valgt å ta i bruk såkalte strukturerende virkemidler, som tildeling av bl.a. øremerkede SAK-midler.

Et annet aspekt ved denne stortingsmeldingen som også er verdt å bemerke dreier seg om kriterieeksplikasjonen som lå til grunn for institusjonsvurderingene, hvor ulike faktorer ble fremhevet som bakgrunn for relevansen av sammenslåinger. For bl.a. å vurdere om de enkelte institusjonene hadde tilstrekkelig solide fagmiljøer, ble det i stortingsmeldingen lagt vekt på en rekke ulike kriterier, herunder årsverk i førstestillinger, søkning, gjennomføring i studiene, studentenes tidsbruk, vitenskapelig publisering, eksterne forskningsinntekter, størrelse på doktorgradsutdanningene, internasjonal orientering og samspill og samarbeid. Kriteriene og faktorene som fremheves i stortingsmeldingen er et klart eksempel på at ulike typer kunnskapsformer og analyse tas i bruk som virkemiddel overfor institusjonene i forbindelse med det politiske ønsket om å tilrettelegge for færre og større institusjoner i UH-sektoren. Den norske strukturreformen har på denne bakgrunn blitt karakterisert som «frivillig tvang», forstått slik at fusjonene var en

politisk bestilling, men hvor institusjonene samtidig hadde stort handlingsrom i forhold til hvem de skulle fusjonere med og hvordan de nyfusjonerte institusjonene skulle organiseres (Frølich et al. 2016; Kyvik og Stensaker 2013).

Både Danmark og Finland har i løpet av de seneste ti årene gjennomført omfattende strukturreformer. Mens den finske strukturreformen har blitt karakterisert som frivillig, var den danske strukturreformen mer preget av å være en top-down styrt prosess (Vabø et al. 2016; Aagaard mfl. 2016). Utviklingen mot færre og større institusjoner i Norge er i tråd med strukturreformer i andre europeiske og nordiske land (DeBoer et al. 2016; Barrier og Musselin 2016; Pinheiro et al. 2016).

Så langt har vi vært vitne til følgende institusjonssammenslåinger:

- Høyskolene i Harstad og Narvik gikk inn i Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Høgskolen i Tromsø og Universitetet i Tromsø hadde alt i 2009 slått seg sammen på frivillig grunnlag.
- Høyskolene i Nord-Trøndelag og Nesna samt Universitetet i Nordland dannet Nord universitet.
- Høyskolene i Sør-Trøndelag, Ålesund og Gjøvik gikk inn i NTNU.
- Høyskolene i Bergen, Sogn og Fjordane samt Stord/Haugesund dannet Høgskulen på Vestlandet.
- Kunsthøgskolen i Bergen gikk sammen med Universitetet i Bergen.
- Høgskolen i Buskerud og Vestfold, og høyskolen i Telemark slo seg sammen til det som siden er blitt Universitetet i Sørøst-Norge.
- Høyskolene i Lillehammer og Hedmark dannet Høgskolen i Innlandet.

5.7 Oppsummering

Med Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Kvalitetsmeldingen) ser man at strukturreformens mål om bl.a. å høyne kvaliteten ytterligere på utdanningene har fått et mere detaljert og flerfoldig nedslagsfelt, med erklærte mål om bl.a. at alle studieprogrammene skal ha tydelige læringsmål og god helhet og sammenheng, at studieprogrammene i større grad skal utvikles i samarbeid med arbeidslivet og at alle studenter skal møte aktiviserende og varierte lærings- og vurderingsformer, der digitale muligheter utnyttes. For å skulle realisere dette kreves det blant annet at institusjonene skal utvikle meritteringssystemer for de som gir utdanning, og at de i større grad benytter fagfellevurdering og kollegaveiledning i utdanningsvirksomheten sin. Det er også blitt etablert en såkalt kvalitetsarena for utlysning av prosjektmidler som skal «stimulere» til kunnskap, kompetanse og innovasjon i utdanningene. Som vi også har pekt på i gjennomgangen av lovverket har styret fått en svært sentral funksjon med økte krav i takt med større grad av handlingsrom og autonomi. Vi ser også at virkemidlene peker mot en profesjonalisering av styringen ved institusjonene, og at det kan innebære en annen

retning for institusjonenes ledelse enn den hoboldtske tradisjonen med «professor-rektoren» i førersetet (Hüther & Krücken 2018).

Med strukturreformen blir utbredelsen av sammenslåinger i seg selv anvendt som et virkemiddel med henblikk på å skulle forbedre kvaliteten på både utdanning og forskning. I tillegg har vi sett at det er en utpreget grad av frivillighet knyttet til hvordan dette skal gjennomføres, og til syvende og sist også hvorvidt institusjonene i siste ende skal fusjoneres.

Det utvetydige politiske signalet har vært at man ønsker å legge til rette for fusjonering, men hvor man i stor grad har tilsiktet dette gjennom bruk av «gulrøtter», i form av finansielle virkemidler. I tillegg har det også vært elementer av «preken» i denne prosessen, hvor myndighetene i stor grad har lagt vekt på hvordan institusjonene kan «hjelpes på vei» til å prestere bedre innen både forskning og utdanning

6 Styringsdialog

Styringsdialogen er en samlebetegnelse på dokumenter, rapporter, politiske signaler og møter av styringskarakter mellom departementet og de statlige universitetene og høyskolene. Et viktig element i styringsdialogen er etatsstyringen. Dette er aktiviteter av faglig og administrativ karakter som departementet gjennomfører for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen til institusjonene. Den formelle styringsdialogen deles gjerne opp i fire hovedaktiviteter: tildelingsbrev, årsrapport, etatsstyringsmøter og tilbakemeldingsrapport. Årsrapporten og etatsstyringsdialogen tar i stor grad utgangspunkt i rapporteringen på mål og styringsparametere. Institusjonenes måloppnåelse og Kunnskapsdepartementet målstyring vurderes samlet sett basert på mål- og resultatstyring, virksomhetsmål og utviklingsavtalen som utgjør grunnlaget for tilbakemeldingsrapport.

Departementet sender hvert år et tildelingsbrev til alle universiteter og høyskoler etter Stortingets vedtak om statsbudsjettet. Tildelingsbrevet stiller bevilgningen til disposisjon for institusjonen og angir bl.a. forutsetninger for bruken av pengene, inkludert sektormål og nasjonale styringsparametere, i tillegg til å fastsette rapporteringskrav.

6.1 Årsrapport og etatsstyringsmøter

I årsrapporten skal institusjonene rapportere om oppnådde resultater for foregående år og beskrive planene for inneværende år. Etatsstyringsmøtene avholdes mellom departementet og styrene ved institusjonene. De gjennomføres som regel i løpet av første halvår, og i utgangspunktet er det etatsstyringsmøte annet hvert år for hver enkelt institusjon. Møtene handler i stor grad om hvilke mål og ambisjoner den enkelte institusjon har satt seg, og hvordan disse målene bidrar til at sektoren samlet når sine overordnede mål, og departementet skal gi en tilbakemelding til institusjonene om blant annet ambisjoner, resultater, måloppnåelse, strategiske prioriteringer og utfordringer. Etatsstyringsmøtene skal også anvendes til langsiktig strategidiskusjoner mellom Kunnskapsdepartementet og den enkelte institusjon, knyttet til mål, satsinger, profil og utfordringer. Mye tyder på at institusjonens deltakelse i møtene har endret seg, hvor det tidligere i hovedsak var

den administrative ledelsen som var representert sammen med rektor, er det nå er en klar overvekt av styremedlemmer (både de valgte og de som er oppnevnt av departementet).

I tillegg er det utstrakt kontakt og dialog mellom departementet og institusjonene på mange ulike arenaer, for eksempel i møter om konkrete temaer. Eksempler på temaer kan være bruken av midlertidige ansettelse i universitets- og høyskolesektoren, arbeidet med å bekjempe seksuell trakassering, hvordan departementet og institusjonene kan måle effekter av sammenslåinger, eller planer for investeringer i bygg. Initiativene til slike møter kan komme fra både departementet og institusjonene, eventuelt andre, som for eksempel arbeidstaker- eller interesseorganisasjoner.

6.2 Tildelingsbrev

Tildelingsbrevene fra KD til institusjonene har i dag en helt sentral funksjon i styringen av sektoren, og utgjør en type policy-dokument som utover en lang rekke økonomiske føringer og vilkår også inneholder elementer av organisering, kommunikasjon og juridiske forpliktelser. Bruken av tildelingsbrev er en sentral komponent i statens styring av forvaltningsorganer, og er dermed også en del av større og generisk form for styring på tvers av departementer, direktorater og statlige foretak. Tildelingsbrevet skal bl.a. inneholde overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering samt hvilke fullmakter (myndighet) institusjonen har fått delegert i henhold til bevilgningsreglementet. Som svar på tildelingsbrevet utarbeider institusjonene særskilte årsrapporter til Kunnskapsdepartementet, med fokus på måloppnåelse og resultater. Selv om det er utarbeidet felles bestemmelser for rapportering i staten, er det et vedtatt prinsipp at styring og oppfølging alltid skal tilpasses de ulike virksomhetenes egenart. For institusjonene i UH-sektoren skal dette i prinsippet håndteres ved at form og innhold på styringsdialogen, herunder også resultatkrav og rapporteringskrav, fastsettes av departementet *i samråd* med institusjonene.

På bakgrunn av tildelingsbrevenes viktige funksjon i styringen har vi valgt å gå gjennom samtlige tildelingsbrev til fire utvalgte institusjoner i perioden fra 2009-2020. Vi har valgt å undersøke følgende universiteter: Universitetet i Oslo, NTNU, Nord Universitet (tidligere Høgskolen i Bodø/ Universitetet i Nordland) og NMBU (tidligere Universitetet for miljø- og biovitenskap). Med dette utvalget har vi ønsket å belyse vilkårene for bredden av institusjoner, med det tradisjonelle breddeuniversitetet (UiO), dynamikken med et sterkt universitet som fusjonerer med distriktshøgskoler (NTNU), overgangen fra flere relativt små høyskoler til et universitet (Nord) og en mere spisset institusjon (NMBU). Styringen som retter seg mot institusjonene kan ikke alene ses i sammenheng med gitte parametere og

vurderingskriterier for måloppnåelse, utviklingsarbeid osv., men må også ses i sammenheng med hvordan ulike styringsforhold pekes ut, blir gjort til gjenstand for problematiseringer på bakgrunn av et ideal eller en forskjellsindikasjon, med henblikk på å skulle finne løsninger som kan realisere idealet eller redusere forskjellen(e) som er indikert.

6.3 Omfang og struktur på tildelingsbrevene

I omfang har tildelingsbrevene stort sett blitt noe mindre i denne perioden, hvor de rundt 2009 og årene fremover utgjør mellom 25-30 sider, men blir gradvis mindre og ligger i 2019 og 2020 mellom 16-20 sider. Dette sier ikke nødvendigvis noe om hverken omfanget av krav, mål og forventninger. Strukturen i tildelingsbrevene fra 2009 og de neste par-tre årene er preget av at tildelingsbrevene har et relativt detaljert preg, hvor det i tillegg til ulike mål og parametere også fremsettes krav om redegjørelser for risiko og risikovurderinger knyttet til de ulike målene. I 2010 fastslår Kunnskapsdepartementet at alle institusjonene i denne perioden skal dekke hele målstrukturen og mål og resultater får et generisk preg, hvor det i perioden fram til 2012 formuleres styringsparametere med underliggende virksomhetsmål som stort sett er enslydende på tvers av de institusjonene vi har undersøkt.

Etter at det regjeringsoppnevnte *handlingsromsutvalget* i 2010 konkluderer med at detaljeringsgraden i tildelingsbrevene og det samlede rapporteringskravet bør reduseres, blir det foretatt flere endringer slik at virksomhetsmålene kan utpekes av institusjonene selv og det totale antallet styringsparametere reduseres. Kunnskapsdepartementet delegerer myndighet til universitetene og høyskolene for å gi dem «nye muligheter og samtidig et større ansvar for å utvikle egne mål- og resultatstyringsmodeller som gjenspeiler institusjonens egenart». I 2015 og 2016 endres strukturen igjen, hvor sektormålene får ny form med vekt på andre prioriteringer og styringsparametere endres. Fra 2016 og fremover fastholdes de samme overordnede styringsparametere. I 2016 inngikk departementet utviklingsavtaler med noen av institusjonene, og fra 2019 er det inngått utviklingsavtaler mellom departementet og samtlige statlige universiteter og høyskoler. Utviklingsavtalene er i første omgang gjeldende til 2022. Disse er tatt inn som del av tildelingsbrevene og inneholder mål og måleparametere for prioriterte utviklingsområder for institusjonen. Den erklærte hensikten med utviklingsavtalene er at de skal bidra til å nå mål om «*høy kvalitet og en mangfoldig sektor gjennom tydeligere institusjonsprofiler og bedre arbeidsdeling*». Innholdet i avtalen skal i hovedsak utarbeides etter initiativ fra institusjonen, men departementet kan også ta initiativ til at enkelte forhold bør inngå i avtalene og vurderingen av måloppnåelse skjer gjennom både kvalitative og kvantitative måleparametere.

6.4 Utvidelse av generalisert samfunnsansvar

I perioden 2009–2020 vokser antallet mål og krav som skal eller bør oppfylles som er knyttet til ulike politikkområder som *ikke* er direkte knyttet til forskning og utdanning, men hvor det forventes at institusjonene skal svare på og forholde seg til strømmer av forventninger som er aktuelle i den politiske offentligheten. Hvis vi skal peke på en annen klar utvikling i tildelingsbrevene i denne perioden, så dreier det seg om at institusjonenes *generaliserte samfunnsansvar* utvider seg. Med generalisert samfunnsansvar mener vi her både generelle samfunnsutfordringer som en sektor skal bidra til løsninger av med utgangspunkt i denne sektorens spesifikke kontekst og handlingsrom (hvordan utdanning og forskning kan bidra til et «bedre samfunn») og generelle samfunnsutfordringer som det forventes at institusjonene i UH-sektoren forholder seg aktivt til gjennom interne tiltak o.l. (hvordan forholder institusjonen seg internt til forventninger og krav om for eksempel likestilling eller inkluderende arbeidsliv). Begge disse strømmene av krav og forventninger bidrar til (eller tar sikte på) å utvide løsningskapasiteten til institusjonene, på en slik måte at repertoaret av formaliserte handlinger blir flere for den enkelte institusjon. Vi kan beskrive dette som henholdsvis *eksternalisering av sektoriell løsningskapasitet* og *internalisering av samfunnsutfordringer*. Tar man for seg summen av alle styringsinstrumenter, tiltak og virkemidler som rettes mot sektoren, vil en del mål, krav og forventninger kunne plasseres i begge kategorier. Det gjelder for eksempel koblingen mellom UH-sektoren og næringsliv, som både knyttes til hvordan forskningen ved institusjonene skal bidra til økt innovasjon i næringslivet og skal sikre at utdanningene har arbeidslivsrelevans.

Som fenomen er det langt fra nytt at UH-sektoren skal bidra til å løse samfunnsutfordringer, noe man i norsk sammenheng tydelig kan se med eksempelvis opprettelsen av distrikthøgskolene på 1960-tallet, som skulle bidra til å realisere distriktpolitiske mål, blant annet knyttet til behov for ulike typer av kompetanse i regionene (Vabø og Aamodt 2005). Det som derimot har endret seg er hvordan UH-institusjoner i en vesentlig større og mere detaljert grad forventes å bidra til løsninger av samfunnsutfordringer gjennom deres kjernevirksomhet (eksternalisering), i tillegg til at forskjellige politiske utfordringer på ulikt vis også skal reflekteres og håndteres gjennom interne tiltak (internalisering). For sistnevnte dreier det seg om at institusjonene i større grad enn tidligere skal internalisere utfordringer som er blitt pekt ut i en større samfunnsdebatt, gjennom bl.a. å skulle vise til iverksettelse av tiltak og utvikling av strategier. I tildelingsbrevene fra 2020 finner vi dermed en lang rekke rapporteringskrav som bl.a. er knyttet til regjeringens inkluderingsdugnad og forventninger om at det skal iverksettes tiltak innenfor informasjonssikkerhet, digitaliseringsstrategi, midlertidighet, likestilling, mangfold og bekjempelse av seksuell trakassering, norsk språk, tilrettelegging for

studenters deltakelse i folkevalgte organer og (for en del av institusjonene) campusutviklingsplaner.

6.5 Problemer og idealer i styringen

Forventninger om ulike tiltak knyttet til likestilling er et av tiltaksområdene som stort sett går igjen igjennom hele perioden fra 2009 til 2020, til dels som forventning om iverksettelse av tiltak og til dels som målparameter. Vi kan tydelig se at det er en utvikling i den måten institusjonene forventes å ta stilling til likestillings-spørsmål, fra å være generelle henstillinger til å bli spesifikke krav om tiltak på ulike områder. I tildelingsbrevene fra 2009 er punktet om likestilling (enslydende til alle institusjonene) beskrevet kortfattet:

Innenfor en del fagområder er kvinner fortsatt sterkt underrepresentert ved universiteter og høyskoler. Dette gjelder spesielt matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag, samt innenfor medisin.

Departementet vil derfor oppfordre institusjonene til å prioritere arbeidet med å legge til rette for rekruttering av kvinner til vitenskapelige stillinger på fagområder hvor kvinner er særlig underrepresentert.

Likestilling blir her *problematisert* i kraft av sektorspesifikke utfordringer (underrepresentasjon av et kjønn innen bestemte fag og disipliner), hvor løsningsforslag (*hva skal gjøres*) presenteres som rekruttering, mens forventninger om iverksettelse av løsninger (*hvordan kommuniseres det at institusjonene skal løse problemet*) formidles som en henstilling, hvor det *oppfordres* til å *prioritere* en innsats. Det er med andre ord først og fremst refleksjonsøvelser som her anmodes, hvor institusjonene oppfordres til å finne ut hvordan de kan tilrettelegge for en bedre rekruttering. Året etter, i 2010, er punktet om likestilling noe mere omfattende (enslydende til alle institusjoner):

Det er viktig å oppnå balanse mellom antall kvinner og menn på alle stillingsnivå og fagområder. Innenfor en del fagområder ved universiteter og høyskoler er kvinner fortsatt sterkt underrepresentert. Utviklingen går riktig vei, det er behov for økt innsats. Dette gjelder spesielt matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag (MNT) og stillinger på høyere nivå i medisin. Departementet vil derfor oppfordre institusjonene til å prioritere arbeidet med å legge til rette for rekruttering som fører til kjønnsbalanse på fagområder hvor kvinner eller menn er særlig underrepresentert.

Departementet vil iverksette en incentivordning for å øke kvinneandelen i høyere vitenskapelige stillinger innen MNT-fag. Formålet er å premiere universiteter og høyskoler ved tilsetting at tilsetting av kvinner utløser en viss sum midler til institusjonen. Dette er en forsøksordning som foreløpig gjelder et begrenset antall

institusjoner. Se kap. 5.3 for orientering om incentivordning og rapporteringskrav.

I tillegg til den allerede etablerte problematiseringen, løsningsforslaget og iverksettelse fra 2009, blir det her innført to andre variabler, et ekspansivt ideal og en belønning. Idealet er nå «*balanse mellom antall kvinner og menn på alle stillingsnivå og fagområder*», hvor det i det forutgående tildelingsbrevet (i 2009) derimot dreide seg om å øke innsatsen for å håndtere en underrepresentasjon av kvinner i de såkalte MNT-fagene. Idealet er dermed både skjerpet og i større grad universalisert, slik at det gjelder på tvers av nivåer, fag og administrative og vitenskapelige skillelinjer i organisasjonen, selv om det fortsatt er MNT-fagene som vies størst oppmerksomhet. Idealet knyttes nå også til en økonomisk belønningsmodell, hvor tiltak som iverksettes for å fremme mere likestilling kan utløse tildeling av økonomiske midler. Virkemidlene er en kombinasjon av informasjonsinstrumenter, med kommunikasjon om viktigheten av likestilling (spesielt innen MNT-fag) og verdiinstrumenter, som forbinder en mulig realisering av økonomiske gevinster med realiseringen av idealet om balanse mellom antall kvinner og menn. Ser vi på tildelingsbrevene videre i årene fremover blir spørsmålet om likestilling i hovedsak fremhevet som en del av overordnede mål om en effektiv og mangfoldig sektor, hvor kvinneandelen i vitenskapelige stillinger utgjør én av flere kvantitative vurderingskriterier for å skulle realisere et slikt mål.

I 2018 blir likestilling på nytt fremhevet som et område med behov for særlig oppmerksomhet og mer målrettet innsats. Tildelingsbrevet peker på hvordan seksuell trakassering, som i kjølvannet av metoo også kommer på dagsorden i UH-sektoren, i større grad bør følges opp igjennom ulike tiltak ved institusjonene. Det påpekes at selv om lovverket er tydelig og dekkende, så kan det allikevel forekomme holdninger og en kultur ved deler av institusjonene, som ikke sikrer et fravær av seksuell trakassering. Dette knyttes blant annet til UH-sektorens særlige innretning, med kontaktflater som kan bære preg av en «skjev maktbalanse» mellom unge studenter og ansatte og mellom etablerte ansatte og ansatte i en tidlig fase av karrieren. I brevet skriver departementet på den bakgrunn at de imøteser resultatene av sektorens eget initiativ for å forbedre bl.a. forebygging og varslingsrutiner i trakasseringssaker, i regi av Universitets- og høgskolerådet. Dette blir også påpekt i tildelingsbrevet av 2020, hvor det også redegjøres for endringer i likestillings- og diskrimineringsloven, med styrket plikt for alle offentlige virksomheter til å gjennomføre lønnskartlegginger basert på kjønn annethvert år.

Dermed ser vi at både problematiseringen, løsningsforslag og forventning om iverksettelse flere ganger endrer seg underveis i denne perioden. Den eksplisitte problematiseringen går primært fra å handle om (under)representasjon til også å omfatte trakassering og lønn, med løsningsforslag som legger vekt på strategiutvikling (hvordan få bedre balanse mellom kjønn og hvordan forbedre innsatsen

mot trakassering) og rapporteringskrav. Vi kan også se at forventningen om iverksettelse av løsninger gjør bruk av autoritetsinstrumenter i form av lovgivning, i tillegg til informasjon- og verdiinstrumenter. Samtidig er likestilling det mest omfangsrike og «spissede» eksempelet på denne transformasjonen. På de andre forventningene finner vi ikke en like stor grad av endring i «problemforståelse» og ideal.

Formålet med å nærlese ett innsatsområde (likestilling) har vært å vise frem at det også finnes forskytninger og endringer i selve den måten et tiltak eller en forventning problematiseres på. Når en samfunnsutfordring eller behov blir gjort til gjenstand for (forventninger om) tiltak fra myndighetenes side, så vil innrammingen av den gitte utfordringen eller behovet også endre karakter over tid. Det er derfor viktig også å ta høyde for hvordan et enkelt tiltaksområde på forskjellige måter kan ekspandere, slik at forventningsintensiteten øker, noe som kan fordre at større deler av organisasjonen iverksetter løsninger og svar på et problem eller at organisasjonen må utvide bruken av virkemidler (f.eks. gjennom ulike opplysningskampanjer og annen intern kommunikasjon, gjennomføring av spørreundersøkelser blant egne studenter og ansatte, nye former for intern rapportering osv.).

I rapportens vedlegg (vedlegg 2) kan man finne en gjennomgang av de forventningene som eksplisitt kommer til uttrykk i tildelingsbrevene uten at de (nødvendigvis) finnes i utviklingsmål eller styringsparametere (denne tar utgangspunkt i tildelingsbrevenes «andre forventninger og krav» som retter seg mot alle institusjoner).

6.6 Oppsummering

Når man skal identifisere omfanget av problemer, utfordringer og behov som utpekes for institusjonene, er det dermed ikke bare antallet i seg selv som er vesentlig, men også hvordan disse enkeltstående problemene og behovene i seg selv kan øke, «krympe» eller grunnleggende endre karakter som problemer og behov. Likestilling er kun et av mange slike tiltaksområder, som vi har valgt å se nærmere på for å forstå hvordan utfordringer og behov rammes inn og endrer seg (likestilling er valgt fordi dette en av de definerte utfordringene med lengst historie i tildelingsbrevene). Når man går inn i andre definerte områder, vil de i en tilsvarende enkeltvis nærlesning naturligvis se noe annerledes ut, hva angår problematisering, ideal, løsninger osv. Langt fra alle er like omfangsrike og ikke alle er formelt forpliktende, det er betydelig variasjon i hvordan det forventes at institusjonene skal respondere på de forskjellige forventningene. Summen av «andre forutsetning og krav» i tildelingsbrevene, som institusjonene forventes å utvikle tiltak innenfor, tegner et bilde av en myndighet med store forventninger til institusjonenes «generaliserte samfunnsansvar»: inkluderingsdugnad, informasjonssikkerhet,

digitaliseringsstrategi, midlertidighet, likestilling, mangfold, seksuell trakassering, norsk språk, campusutviklingsplaner og tilrettelegging for studenters deltakelse i folkevalgte organer. I tillegg til dette kommer det en også ulike typer forventninger om samfunnsansvar og universitetets «tredje rolle» utenfor tildelingsbrevene, som på ulikt vis kan flette seg sammen med de definerte forventningene, f.eks. etableringen av en konkurranseordning for grønne tiltak. Det kan i den forbindelse også nevnes at to av våre informanter fra UH-sektoren fremhever lanseringen av grønne indikatorer (i regi av Diku) som et eksempel på at selv om en ordning i utgangspunktet er frivillig, vil det allikevel av institusjonene kunne bli oppfattet som en klar forventning om at man bør delta. Deler av denne forventningsstrømmen kan kanskje karakteriseres som en form for «gråsonestyring», med bruk av uformelle arenaer, konkurranse og frivillighet, hvor det kan signaliseres at institusjonene vil få stort utbytte av å være med.

Vi kan peke på en form for trippel «layering» eller lag på lag-mekanisme i styringsdialogen. Det første laget er styringsparameterne med definerte resultatmål som ligger over «andre forventninger og krav», som ofte er uten klart definerte mål. Det andre er de «interne» lagene som utvikler seg over tid i de enkeltstående kravene og forventningene, hvor et nytt ideal legger seg opp på et tidligere definert problem osv. (slik vi har vist i gjennomgangen av likestilling). Det tredje er laget av initiativer som ikke er direkte en del av tildelingsbrevene, men knytter seg til institusjonenes «generaliserte samfunnsansvar». Når vi ser på målstrukturen i tildelingsbrevene, så har vi også her sett nokså markante endringer over en tiårsperiode. I 2009 skal de flere av institusjonene forholde seg til over 30 kvantitative og kvalitative styringsparametere, i tillegg til felles overordnede sektormål og myndighetsdefinerte virksomhetsmål, hvor samtlige mål og parametere utpekes av Kunnskapsdepartementet. På bakgrunn av en kritisk gjennomgang av mål- og resultatstyringen foretatt av handlingsromsutvalget, innføres det flere endringer med henblikk på å forenkle dette systemet, og i større grad inndra institusjonene i utformingen av deler av styringsparameterne. Det fører til blant annet til at virksomhetsmål blir fastsatt av institusjonene selv og at antallet styringsparametere reduseres. Fra 2016 skjer det ytterligere endringer, slik at samtlige styringsparametere blir kvantifisert og man fastsetter langsiktige innsatsområder.

Vi kan peke på to motsatte bevegelser i denne perioden, hvor man på den ene siden aktivt forsøker å tilrettelegge for forenkling og hvor man på den andre siden ser at styringstrykket som kommer til uttrykk gjennom styringsdialogen allikevel ikke ser ut til å avta eller blir dempet nevneverdig, men til en viss grad ser ut til å øke. Det er også en tredje bevegelse vi vil peke på. Utviklingen i retning av mere inndragelse og individuelt tilrettelagt styring, primært i form av bruken av utviklingsavtaler samt virksomhetsmål som institusjonene selv formulerer med utgangspunkt i sine institusjonelle særtrekk, som skal bidra til å styrke

institusjonenes egenart og profil. I takt med dette finner vi at de ulike institusjonene blir iaktatt mere heterogent i tildelingsbrevene gjennom de siste årene og da spesielt etter at utviklingsavtalene er blitt utvidet til å gjelde alle institusjoner. Utviklingsavtalene har fortsatt en viss eksperimentell karakter og det er ikke entydig hva slags status de har som styringsdokumenter, hvor det bl.a. fortsatt er et åpent spørsmål i hvilken grad og hvordan målene i avtalen eventuelt skal settes i forbindelse med finansielle uttellingsmekanismer.

Samlet sett kan vi muligvis se konturene av en «understrøm» i styringen, hvor man i større grad søker å bygge videre på og utvide bilaterale virkemidler i styringen. Den erklærte hensikten med utviklingsavtalene, slik de blant annet blir beskrevet i tildelingsbrevene fra 2016/17, har vært å skulle bidra til faglig utvikling og å gi institusjonene initiativet til selv å utvikle innholdet i avtalen. Med innføringen av utviklingsmål kan vi avlese en utpreget heterogenitet mellom institusjonene i tildelingsbrevene, både hva angår omfang og tematiske og faglige satsninger. På angivelsen for utviklingsmålenes måloppnåelse har f.eks. Nord Universitet 22 parametere i 2020 mens NTNU har 28 i alt. Til gjengjeld er det andre som har markant færre.

Våre informanter fra UH-sektoren peker på at avtalene stort sett blir oppfattet positivt og som et skritt i retning av større oppmerksomhet for variasjoner mellom de ulike institusjonenes forutsetninger, profil og behov. Vi vil komme tilbake til dette i vår konklusjon og våre anbefalinger.

6.6.1 De ulike virkemidlene sett i sammenheng

Kunnskapsdepartementet fastsetter overordnede mål og styringsparametere for universiteter og høyskoler, bl.a. i henhold til Reglementet for økonomistyring i staten. De overordnede målene (sektormålene) skal være langsiktige, og gi en stabil ramme som institusjonene kan utvikle egne strategier og planer innenfor. Reglementet fastsetter de grunnleggende styringsprinsippene for styringen av UH-institusjoner (og andre statlige virksomheter) og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger. Disse grunnleggende styringsprinsippene omtales gjerne som mål- og resultatstyring, risikostyring og intern kontroll. Vi har sett hvordan mål- og resultatstyringen har blitt forsterket i løpet av de siste 20 årene, og hvordan det finnes en latent konflikt mellom et ensartede mål- og resultatstyringsmekanismer og forsøk på å tilrettelegge for mere forskjellighet mellom institusjonene i styringen, blant annet gjennom bruk av utviklingsavtaler.

Når vi ser på bruken av ulike virkemidler under ett og over tid, er det tydelig at utviklingen i Norge sammenfaller med tre av de dominerende fellestrekkene som vi pekte på i gjennomgangen av Danmark, Sverige, Nederland og Finland. Dette gjelder for det første endringer i krav og betingelser for styrer og ledelse ved

institusjonene. På tvers av landene, inkludert Norge, ser vi en overgang til mere institusjonell autonomi sammenholdt med utbredelsen av mål- og resultatstyring og økt bruk av konkurranse. For det andre så finner vi at myndighetene i alle disse landene har lagt opp til og iverksatt incentiver og krav om fusjoner. I motsetning til i Norge så har det i større grad vært brukt tvang og ufravikelige krav i fusjonsprosessene i andre land. For det tredje ser vi at det også har vært en utvikling mot at mere tradisjonelle virkemidler som finansiering og regelverk i større grad er blitt supplert med bruk av organisatoriske virkemidler og informasjonsflyt. Nesten alle reformene som har funnet sted i disse landene gjennom de siste tyve årene har derfor vært preget av variasjon i bruken av virkemidler, i tillegg til en økning i kombinasjoner i virkemidlene.

I Norge kan vi tydelig se at universiteter og høyskoler skal forholde seg til en økt kompleksitet, både i form av antall av og kombinasjoner av virkemidler, som til sammen kan bidra til at styringspresset øker. Det er en kompleksitet vi bl.a. kan gjenfinne i omfanget av reguleringer av utdanning, i mulige translasjonskonflikter i tolkningen av regelverket og i overskuddet av rettslige reguleringsmekanismer mellom ulike forskrifter og UH-loven eller i resultatuttellingen i de finansielle virkemidlene, som kan fremstå som uforutsigbar i sin «premieringsfunksjon».

Foreløpige studier tyder f.eks. på at utviklingsavtalene har bidratt til å skape en ny kompleksitet i styringen (Elken et al. 2020), som også er et uttrykk for at forholdet mellom forenkling og kompleksitet ikke er et «nullsumspill» i styringen, men at forsøk på å forenkle og forbedre *kan* bidra til å øke den kompleksiteten man ønsker å minimere. To av våre informanter peker på at introduksjonen av stadig nye virkemidler ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for hvordan UH-institusjoner adskiller seg fra andre offentlig finansierte aktører som f.eks. helseforetak eller skoler. UH-institusjoner er preget av akademiske logikker som i stor grad utformer «spillereglene» for «adferden» til både den enkelte forsker og kollektive fagmiljøer (Frølich et al. 2019), hvor man på den ene siden typisk vil legge vekt på ulike former for prestisje knyttet til anseelse og anerkjennelse fra fagfeller, muligheter for opprykk osv., mens man på den andre siden også har å gjøre med en enorm bredde og variasjon mellom ulike fagmiljøer og disipliner, som i forskjellig omfang er koblet til tradisjoner for forskning eller kontakt med praksisområder. Dette er en form for verdisett og en type «spilleregler» som trekker institusjonenes fagmiljøer og forskere i flere ulike retninger, men de er ikke nødvendigvis synkroniserte med den styringen og det virkemiddelapparatet som myndighetene opererer med. Eksempler på dette kan være vektleggingen av en bestemt «publiseringsadferd» eller tiltak for å koble arbeidslivet tettere på undervisningen. Det avgjørende poenget er at slike tiltak aldri innføres i et vakuum, men derimot i organisasjoner som til dels er konstituert av verdier og logikker som i et visst omfang unndrar seg forsøk på «ekstern» styring som et primært, indre ledemotiv for sine

grunnleggende aktiviteter. I neste halvdel av vår rapport vil vi se på hvilken rolle forvaltningsaktørene spiller i styringen.

7 Forvaltningsaktørene

7.1 Historisk bakgrunn

Den eksisterende arbeidsdelingen mellom ulike forvaltningsorganer under Kunnskapsdepartementet kan til dels føres tilbake til høyskolereformen som ble gjennomført i 1994. Høyskolereformen innebar en større reorganisering av den daværende regionale høyskolesektoren i Norge, der 98 slike læresteder ble sammen slått og omformet til statlige høyskoler, hvor det i all hovedsak var profesjonsstudier innen helse- og sosialfag, ingeniørutdanninger og lærerutdanninger som ble berørt. Reorganiseringen i høyskolesektoren førte imidlertid til at de nasjonale sakkyndige råd som tidligere hadde eksistert i forbindelse med profesjonsutdanningene ved høyskolene ble fratatt vesentlige arbeidsoppgaver (herunder Ingeniørutdanningsrådet, Rådet for høgskoleutdanning i helse- og sosialfag, Statens lærerkurs, Fellestjenesten og Lærerutdanningsrådet).

Høyskolereformen var samtidig en del av et sentralt politiske tiltak i norsk høyere utdanning på 1990-tallet, det såkalte Norgesnettet. Innføringen av det såkalte Norgesnettet ble lansert som en løsning på utfordringene knyttet til mange små og ofte fragmenterte lærestedene og fagmiljøene i Norge på dette tidspunktet, som ble betraktet som en vesentlig svakhet i norsk høyere utdanning. De nasjonale rådene nevnt overfor, var blitt overflødige i sammenslåingsprosessen, men fikk derimot et nytt liv i det nye Norgesnettet. Mandatet til Norgesnettrådet var å være departementets rådgivende organ når det gjaldt langsiktig utvikling av høyere utdanning og fikk i oppgave å se til at samarbeid, spesialisering og kvalitetsutvikling i sektoren ble fulgt opp. På slutten av 1990-tallet fikk Norgesnettrådet i oppdrag å utrede hvordan et nasjonalt system for sikring av kvalitet i høyere utdanning skulle se ut. På bakgrunn av flere pilotprosjekter var anbefalingen til Norgesnettrådet at man burde gå for et «auditsystem» hvor lærestedene ble pålagt å etablere egne kvalitetssystemer som igjen burde evalueres eksternt (Norgesnettrådet 1999). Forslaget ble imidlertid aldri satt ut i livet, da det såkalte Mjøsutvalget ble oppnevnt i 1998 med mandat til å peke ut utviklingsretningene til norsk høyere utdanning for de kommende tiårene.

Kvalitetstenkningen i Mjøsutvalget var i stor grad preget av de hovedgrep som utvalget ønsket å ta, herunder en større grad av likebehandling mellom offentlig og privat sektor, samt mer vekt på internasjonalisering. Det mest markante forslaget til Mjøsutvalget på kvalitetssiden var at man i Norge burde etablere et akkrediteringssystem der man kunne «være trygg på at akkrediteringen foretas på et rent faglig og politisk uavhengig grunnlag» (NOU 2000: 356). Mens Kvalitetsreformen i hovedsak samlet et bredt politisk flertall bak hovedlinjene, var det større politisk uenighet om hva slags kvalitetssystem man skulle ha i Norge, rent bortsett fra en konsensus at det skulle være uavhengig av departementet gjennom lov (Stensaker & Maassen 2001). Designet av et nytt akkrediteringssystem ble i stor grad overlatt til departementet, som innebar at Norgesnettrådet ble formelt oppløst og at NOKUT ble etablert. Mange av de ansatte fortsatte igjen i det NOKUT, inkludert den gamle ledelsen i Norgesnettrådet. Kvalitetsreformen i 2003 førte til en rekke endringer, som NOKUT skulle bli sentrale i gjennomføringen og oppfølgingen av. Dette gjaldt blant annet tilpasninger til Bolognaprosessen, nytt gradssystem (bachelor-, master- og doktorgrad (ph.d)), et nytt karaktersystem med bokstavkarakterer og innføringen av en arbeidsbelastning med 60 studiepoeng pr. år (som skulle tilsvare den europeiske studiepoengsordningen med ECTS).

Disse endringene kan dermed også ses i sammenheng med noen overordnede, europeiske utviklingstrekk i styringen av universiteter og høyskoler. European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) ble etablert i 2000, som en oppfølging av et tidligere pilotprosjekt og med formål å fremme europeisk samarbeid innen kvalitetssikringsarbeidet. På Bolognamøtet i Bergen i 2005 blir ENQAs forslag til felles retningslinjer for arbeid med kvalitetssikring i Europa godkjent (The Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area (ESG)). Utviklingen i Norge de seneste tyve årene kan dermed ses i sammenheng med en europeisk tendens, hvor stadig flere land tilslutter seg internasjonale avtaler og regelverk som grunnlag for tilsyn med de nasjonale akkrediteringsprosessene og for å bidra til gjensidig aksept av akkrediteringer. I 2008 tas enda et skritt ved opprettelsen av et felles register (European Quality Assurance Register for Higher Education – EQAR) som skal gi en oversikt over de kvalitetssikringsorganer som driver sin aktivitet i henhold til de europeiske standardene.

I tillegg til NOKUT ble det også opprettet to andre sentrale forvaltningsorgan i etterkant av kvalitetsreformen, Norgesuniversitetet og SIU (Senter for internasjonalisering av høyere utdanning). SIU ble opprettet i 2004 og bygde videre på det tidligere Senter for internasjonalt universitetssamarbeid som ble etablert av Det norske universitetsråd i 1991 og var tilknyttet Universitetet i Bergen. Tanken bak SIU var at det skulle fungere som et kompetansesenter og være et service- og samarbeidsorgan for institusjonene, med henblikk på å skulle fremme

internasjonalisering og internasjonal mobilitet innen høyere utdanning. Utover å drive med rådgivning og informasjonsarbeid fikk også SIU ansvaret for å profilere Norge som utdanningsnasjon og karrieremulighet overfor utenlandske forskningsmiljøer. I 2006 fikk SIU status som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Norgesuniversitetet (forkortet NUV) ble etablert samtidig med SIU i 2004 og var i praksis en sammenslåing av de tidligere Sentralorganet for fleksibel læring i høgre utdanning (SOFF) og Norgesuniversitetet (NU), som den gangen var en samarbeidsorganisasjon mellom partene i arbeidslivet og organisasjonene i høyere utdanning. I likhet med SIU var NUV også et statlig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet og hadde ansvar for å stimulere til utvikling og bruk av teknologi for læring og fleksible studietilbud i høyere utdanning, i tillegg til å skulle fremme utdanningssamarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv gjennom bruk av læringsteknologi. NUVs virkemidler var i hovedsak knyttet til forvaltningen av ulike tilskudd og finansieringsordninger og sto bl.a. for å finansiere en rekke utviklingsprosjekter ved universiteter og høyskoler, knyttet til teknologi og digitalisering. NUV tildelte midler innenfor aktiv læring, digitale læringsformer for arbeidslivet og digital vurdering. I tillegg fikk NUV også ansvar for å drive kunnskapsutvikling, blant annet gjennom ulike årlige undersøkelser og evalueringer av sektoren.

I 2016 ble ga man en ekspertgruppe ansvaret for å undersøke organisering, samhandling og styring i kunnskapssektoren (Gjerdrem-gruppen). Ifølge mandatet skulle gruppen bl.a. gi tilrådninger om hvordan man bedre kunne legge til rette for en organisering som ivaretar utdanning og forskning av høy kvalitet og samtidig opprettholde en effektiv ressursbruk. Gruppen peker i sin rapport, *Kunnskapssektoren sett utenfra* (2016), på flere utfordringer i organiseringen av Kunnskapsdepartementet og de underliggende forvaltningsorganene, blant annet at det eksisterer for mange og små virksomheter under Kunnskapsdepartementet, at der er en uklar ansvarsfordeling mellom enkelte underliggende forvaltningsorganer og mellom departementet og forvaltningsaktører, i tillegg til at det ligger det for mange forvaltningsoppgaver i departementet på enkelte områder. Som et tiltak for å forenkle og klargjøre ansvarsområder og arbeidsdeling foreslår gruppen å etablere ett stort direktorat som samler alle underliggende forvaltningsorganer. Fremfor å innføre et enkelte organ, beslutter Kunnskapsdepartementet i 2018 derimot å organisere de ulike aktørene i tre separate forvaltningsorganer:

- **NOKUT** opprettholdes i stor grad i sin daværende form (med hovedkontor i Oslo)
- Uninett, CERES og Bibsys blir samlet i **Unit**, som ett teknisk forvaltningsorgan (med hovedkontor i Trondheim)

- Norgesuniversitetet blir slått sammen med SIU og Program for kunstnerisk utviklingsarbeid (PKU), til én organisasjon som **DIKU** (med hovedkontor i Bergen).

Blant de viktigste argumentene for dette var ønsket om å styrke samarbeid og oppgaveløsning på tvers av forvaltningsorganer og styrke kompetansen internt i forvaltningen.

8 NOKUT

NOKUT er et faglig uavhengig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet og har sitt overordnede mandat, myndighet og faglige uavhengighet fastsatt i universitets og høyskoleloven. I tillegg til faglig uavhengige oppgaver, som er fastsatt i lover og forskrifter har NOKUT også ansvaret for ordinære forvaltningsoppgaver som blir delegert fra Kunnskapsdepartementet. NOKUT fikk i 2019 tildelt 187,224 millioner kroner over Kunnskapsdepartements budsjett. Organet har i dag 147 ansatte. I tillegg bruker NOKUT årlig ca. 900 sakkyndige i akkrediteringer, tilsyn, evalueringer og godkjenning av utenlandsk utdanning.

NOKUT ble etablert i 2003 som et direkte resultat av Kvalitetsreformen. Som følge av sin tilslutning til Bologna-prosessen blir Norge pålagt å opprette et særskilt forvaltningsorgan med ansvar for akkreditering og kvalitetsarbeid ved institusjonene, og det eksisterer tilsvarende organer i de fleste europeiske land som i form og innhold er beslektet med NOKUT. NOKUTs arbeid med norsk utdanning er i stor grad i samsvar med europeiske standardene for kvalitetssikring av høyere utdanning, *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG). NOKUT er for øvrig også medlem av *The European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) og er registrert i kvalitets-sikringsregisteret *European Quality Assurance Register for Higher Education* (EQAR).

Overordnet har NOKUT ansvaret for å ivareta kvaliteten ved universiteter og høyskoler gjennom tre ulike funksjoner:

- forvalte regelverk, akkreditere og føre tilsyn med institusjoner og utdanninger
- frembringe, sammenstille og formidle kunnskap om kvalitetstilstanden
- sette temaer på dagsorden og gi fagpolitiske råd

8.1 Historisk bakgrunn

Som forvaltningsorgan var NOKUT en nyskapning og et konkret eksempel på at styringstenkningen i etterkant av reformen var i endring, hvor man begynte å rette mere oppmerksomhet mot en systematisk og overgripende *regulering* og *vurdering* av kvalitet, både på utdannelsessinnhold og forskning. NOKUTs oppdrag var

både å overvåke, regulere og vurdere kvaliteten i sektoren i etterkant av Kvalitetsreformen, og tilse at standarder ble opprettholdt og videreutviklet. Ved opprettelsen falt NOKUTs primære ansvarsoppgaver innenfor tre hovedområder, hhv. akkreditering av studieprogram (som lærestedene ikke hadde myndighet til å opprette på egen hånd), akkreditering av læresteder (vurdering av den faglige kvaliteten i forhold til ønsket om å bli universitet eller høyskole) og evaluering av de kvalitetssystemene som lærestedene var pålagt.

Selv om arbeidet med utdanningskvalitet ved opprettelsen av NOKUT (og tilsvarende organer i andre europeiske land) hadde relativt lange tradisjoner innen europeiske universitetsinstitusjoner, var formatene som NOKUT skulle operere gjennom, blant annet i form av akkrediteringsprosesser, ikke noe som nødvendigvis var hverken kjent eller særlig utbredt som styringsverktøy i Europa på dette tidspunktet. Både i Norge og ellers i Europa var det derfor stort sett nytt at kvalitetssikringsarbeidet mellom institusjonene skulle harmoniseres, systematisk og tilrettelagt gjennom en sentral styringsinstans. Det var også nytt at det skulle gis en synlig sertifisering til bruk utenfor universitetssektoren og på det internasjonale markedet.

NOKUT ble derfor umiddelbart en svært sentral forvaltningsaktør overfor institusjonene, med makt og beslutningsmyndighet til å regulere et område som ikke på tilsvarende måter tidligere hadde vært gjenstand for myndighetenes aktive inntervensjoner (selv om kvalitet og kvalitetsarbeid naturligvis hadde en forhistorie i styringen av norsk høyere utdanning). Denne makten var formalisert på forskjellige måter, hvor NOKUT bl.a. fikk ansvar for:

1. Evaluering av kvalitetssikringssystemene til institusjonene (evalueringene ble gjort ut fra krav fastsatt av departementet i forskrift og utfyllende kriterium fastsatt av NOKUT)
2. Akkreditering av universiteter og høyskoler (akkreditering ble gjort ut fra standarder gitt av departementet i forskrift og kriterium fastsatt av NOKUT i forskrift)
3. Akkreditering av studietilbud ved akkrediterte institusjoner som institusjonene ikke hadde rett til å gjøre selv (akkrediteringa ble gjort ut fra standarder og kriterium fastsatt av NOKUT i forskrift)
4. Godkjenning av eksamener og grader
5. Generell godkjenning av utdanning som ikke inngikk under lov om universitet og høyskoler og lov om private høyskoler.
6. Revisjon av akkrediteringer gitt tidligere.

Uten akkreditering som universitet eller vitenskapelig høyskole kunne dermed ikke lærestedene f.eks. opprette egne studieprogram på mastergradsnivå uten å søke NOKUT om en egen akkreditering for dette og uten et godkjent kvalitetssystem kunne lærestedene (uansett institusjonsstatus) heller ikke opprette nye

studieprogrammer (selv om de formelt hadde rett til dette i henhold til sin institusjonsstatus). NOKUT utgjorde en ny type mellomledd i styringskjeden mellom departementet og institusjonene som – ifølge føringene i kvalitetsreformen – var avhengig av faglig uavhengighet for at det skulle kunne fungere som tilsyn- og evalueringsinstans og samtidig råde over skarpe sanksjoner i form av akkrediteringsfunksjonen.

NOKUTs ulike og fragmenterte forløpere i styringen, herunder de gamle nasjonale fagrådene for ulike profesjonsutdanninger på 1980- og 90-tallet, ble til dels betraktet som for tett koblet til myndighetene (Stensaker 2006). Med etableringen av NOKUT skulle denne tette forbindelsen mellom fag og politikk brytes, der NOKUT ble opprettet for nettopp å være et faglig organ, uavhengig av politiske føringer. Et av de sentrale målene med NOKUT var dermed å føre styringsambisjonene på vegne av kvaliteten ved institusjonene over i en mere «desentralisert» styringsmekanisme, som nettopp skulle forhindre en uavbrutt linje fra politikk til faglig innhold på institusjonsnivå. Forventningen var at NOKUT som underliggende forvaltningsorgan skulle kunne understøtte legitimiteten til beslutninger som ble truffet om utdanningsinstitusjoner i Norge på en annen måte enn når de ble truffet internt i departementet, slik at en godkjenning eller et avslag ikke ble «mistenkt» for å sammenblande politiske og faglige hensyn og vurderinger. I hvor stort omfang NOKUT rent faktisk framsto som faglig uavhengig, var imidlertid gjenstand for debatt i de første årene etter etableringen av organet (Stensaker 2006).

8.2 Kvalitetssikring og akkreditering

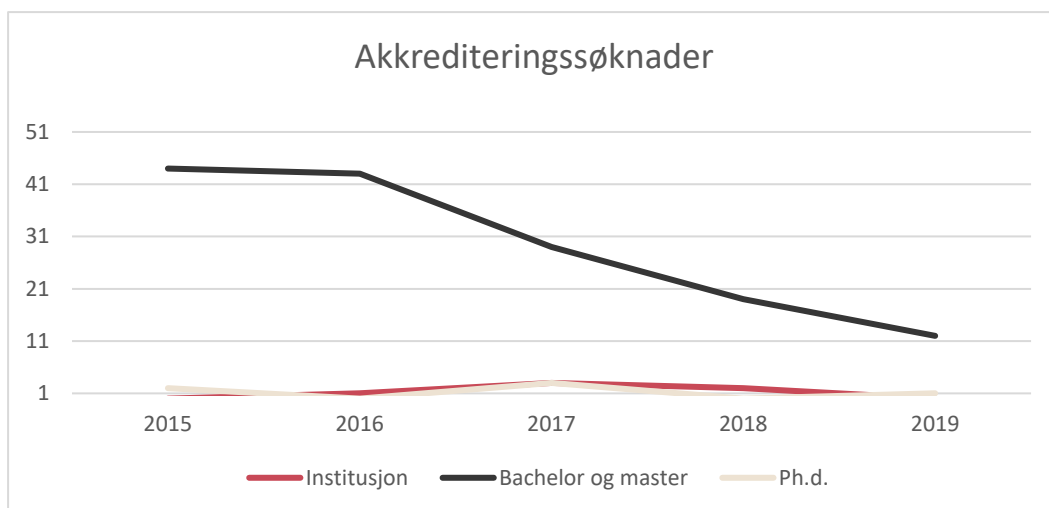
Slik vi har vist har vi i Norge i dag et system for å kvalitetssikre utdanning som er utformet etter europeiske kvalitetsstandarder, som ble innført med opprettelsene av NOKUT. Systemet baserer seg på at institusjonene selv har ansvaret for kvaliteten i egen utdanning, hvor de skal dokumentere hvordan de tar ansvaret gjennom ulike interne system for kvalitetssikring av utdanningen. I tillegg sammenholdes disse gjennomgangene med andre datakilder, f.eks. Studiebarometeret, hvor studentene selv innrapporterer erfaringer og opplevelser med utdannelsen og institusjonen. NOKUT er pålagt å foreta en akkreditering av kvalitetssikringssystemet og deretter føre tilsyn med kvalitetssikringsarbeid gjennom ulike prosesser, herunder institusjonsakkreditering, tilsyn med eksisterende institusjoner, studieakkreditering, tilsyn med eksisterende studier og evaluering av system for kvalitetssikring.

8.3 Akkreditering

NOKUT tar imot søknader om akkreditering av studietilbud fra høyskoler som ikke har egne faglige fullmakter til selv å akkreditere det aktuelle studietilbudet. Systemet er i dag slik innrettet at universitetene har faglige fullmakter på alle nivåer, mens akkrediterte høyskoler har fullmakt til å starte utdanningstilbud på bachelornivå, i tillegg til masternivå på fagområder der de allerede har utdanningstilbud på akkrediterte doktorgradsprogram. Studieakkreditering er basert på søknad (fra institusjonen), på de nivåer der institusjonen ikke selv har fullmakter til å etablere nye studier. Institusjonen sender søknad til NOKUT som oppretter en sakkyndig komité. I tillegg fører NOKUT også tilsyn med eksisterende institusjoner. Det innebærer en prosess for å gjennomføre såkalte «audits», hvor de gjennomgår institusjonenes egne kvalitetssikringssystemer og intervenserer med ulike tiltak og krav dersom det blir vurdert at de ikke fungerer. I prinsippet kan de gamle breddeuniversitetene også bli utsatt for en slik prosess. Videre fører NOKUT tilsyn med eksisterende studier er et generelt tilsyn for tiltak som ikke innebærer revidering av akkrediterte studier, men kan ende med en revidering.

Gjennom institusjonsakkreditering kan høyskoler søke om å bli akkreditert høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet. En institusjon kan når som helst søke om en slik akkreditering, gitt visse forutsetninger (en ikke-akkreditert institusjon som ønsker høyskolestatus må f.eks. ha hatt minst ett studietilbud som gir selvstendig rett til å tildele lavere grad, og ha uteksaminert lavere grads kandidater i minst to år). Ved en positiv akkreditering fra NOKUT, kan institusjonen søke om endring i institusjonskategori (som blir avgjort av Kongen i statsråd). NOKUT er ansvarlige for:

- akkreditering av studieprogram
- akkreditering av fagområder
- institusjonsakkrediteringer.



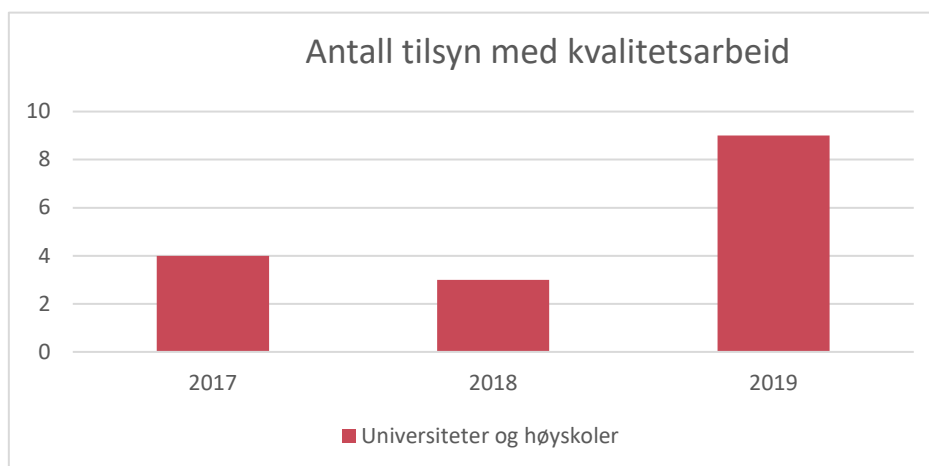
Figur 8.1. Akkrediteringssøknader. NOKUT.

Som vi kan se har antallet akkrediteringssøknader på bachelor, master og Ph.d. falt nokså markant i løpet av de seneste fire årene, fra 44 søknader i alt i 2015 til 13 i alt i 2019. Denne utviklingen henger åpenbart sammen med strukturendringene, med flere universiteter og noen i løpet av en kort periode fusjonerte med andre. Antallet akkrediteringssøknader for institusjoner varierer noe fra år til år i samme periode, hvor det ikke er noen i 2015, mens det er 1 det etterfølgende året og 3 i 2017, 2 i 2018 og ingen i 2019. Det er også et uttrykk for at det administrative arbeidet med å organisere akkreditering kan svinge nokså markant fra år til år, i tillegg til at mengden konkrete «akkrediteringsoppgaver» har blitt mindre ved forvaltningsorganet over de seneste årene.

8.4 Regelverk og tilsyn

NOKUT fører tilsyn med kvaliteten på utdanninger ved institusjonene og skal stimulere til kvalitetsutvikling. Evaluering av institusjonenes interne system for kvalitetssikring av utdanning fungerer som et «indirekte» tilsyn, da det er institusjonens system og praksis for vurdering av egen utdanningskvalitet som blir evaluert. NOKUTs styre godkjenner systemet på bakgrunn av en evalueringsrapport. Denne oppgaveporteføljen kan fordeles i tre ulike typer tilsynsfunksjoner:

- tilsyn med institusjonenes systematiske kvalitetsarbeid
- tilsyn med akkrediteringen til studietilbud, fagområder og institusjoner
- tilsyn, analyse og kontroll av økonomiske og administrative forhold



Figur 8.2. Antall tilsyn med kvalitetsarbeid.

Der hvor mengden akkrediteringssøknader har sunket nokså betraktelig, har tilsynsoppgavene knyttet til kvalitetsarbeidet ved institusjonene gjort en nokså markant «hopp» i løpet av fjoråret.

8.5 Forskrifter

NOKUT har også fått ansvar for å forvalte en rekke forskrifter. Det innebærer at de skal gjennomføre systematisk utvikling av regelverket, i tillegg til å informere sektoren om hvordan regelverket kan og skal fortolkes. NOKUT har blant annet ansvaret for:

- Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (Studietilsynsforskriften)
- Forskrift om godskriving av høyere utdanning
- Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning
- Forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler
- Forskrift om ansettelsesvilkår for stillinger som postdoktor, stipendiat, vitenskapelig assistent og spesialistkandidat
- Forskrift om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger) – personalforskrift
- Forskrift om ansettelse på innstegsvilkår
- Forskrift om overtredelsesgebyr etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven
- Forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.
- Forskrift om studentsamskipnader

8.6 Evaluering og analyse

NOKUT gjennomfører mange ulike typer evalueringer, utredninger og analyser. Dette skjer blant annet gjennom:

- Studiebarometeret og Underviserundersøkelsen
- Nasjonale deleksamener
- Oppsummeringer og analyser av kvalitetstilstanden på studieprogramnivå
- NOKUT-portal
- Internasjonal rådgivningsgruppe for grunnskolelærerutdanningene
- Kvalitetsoppsummeringer

I tillegg gjør NOKUT bruk av ulike plattformer for å formidle analyse og kunnskap, hvor de forsøker å påvirke debatten i sektoren og gi fagpolitiske råd til beslutningstakere. Gjennom de senere årene har NOKUT valgt å legge langt større vekt på f.eks. hvordan de skal kunne skape arenaer for debatt og dialog med sektoren om kvalitetsutfordringer. Dette skjer gjennom arrangement av fagseminarer og konferanser, men også publisering av analyser og rapporter. NOKUT har også lansert mere uformelle kommunikasjonsflater de senere årene, som podcast (NOKUT-podden) og frokostarrangementer.

På bakgrunn av dialog med sektoren initierer NOKUT også en lang rekke tematiske satsninger og undersøkelser i samarbeid med institusjonene. I løpet av de seneste årene har disse samarbeidene blant annet innebefattet temaer om grunnskolelærerutdanning, praksis- og arbeidslivsrelevans i høyere utdanning, internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning, overgangen fra videregående opplæring til høyere utdanning, tilbakemelding- og veiledning av studenter i høyere utdanning, tidspress i undervisning og veiledning av studenter i høyere utdanning, studentaktiv læring og diversitet og fagmiljø- og utdanningskvalitet.

I løpet av de seneste årene har NOKUT fått tilført en lang rekke nye oppgaver, hvor de har fått en større bredde i sin oppgaveportefølje. Dette gjelder ikke minst ansvaret for det juridiske tilsynet knyttet til forskriftsforvaltningen. Ved siden av overføringen av de juridiske oppgavene, har NOKUT over en toårsperiode fra 2018 til 2020 fått ansvaret for både ulike *kontrolloppgaver* (f.eks. kontroll med samfunnssikkerhet og beredskap, inkl. informasjonssikkerhet), *veiledningsoppgaver* (f.eks. tilrettelegge for veiledning av fagskoler, høyskoler og universiteter som ønsker å etablere overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og utdanning ved høyskoler og universiteter) og *evalueringsoppgaver* (f.eks. lyse ut en evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og følge opp resultatene av evalueringen i samråd med departementet). Dette vitner også om at

Kunnskapsdepartementet har store forventninger til *bredden* i NOKUTs kapasitet og kompetanse. Samtidig er disse oppgavetypene i tråd med den rolletypologien NOKUT selv presenterer seg med, som hhv. «myndighetsrolle», «kunnskapsrolle» og «pådriverrolle».

Tabell 8.1 Oversikt NOKUT.

NOKUT					
Internasjonalisering	Digitalisering	Kvalitet i utdanningen (rettet mot spesielle utdannelser)	Kvalitet i utdanningen (rettet mot alle utdannelser)	Publisering	Samarbeid med næringslivet
<ul style="list-style-type: none"> • ENIC-NARIC –informerer om utenlandsk utdanning • NORRIC – nettverk for de fem nordiske ENIC-NARIC-kontorene • The European Association for Quality Assurance in Higher Education • VINCE – Erasmus+ project • Studentutveksling • Internasjonal studentmobilitet • EUROMA – benchmarking mellom Norge, Sverige og Nederland • Godkjenne utenlandsk høyere utdanning • Lisboakonvensjonen – nasjonalt senter • EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv • Nordisk Ministerråd – arrangere konferanser • University World News – formidle norsk utvikling • GSU-liste – studiekompetanse for utenlandske søkere 	<ul style="list-style-type: none"> • Øke bruken av digital teknologi i undervisning og forskning • Spre god praksis 	<ul style="list-style-type: none"> • Lærerutdanningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Fagskoler • Fagmiljø • Kvalitetskrav på studietilbudsnivå • Skikkethetsforskrift • Studiebarometeret • Kvalifikasjonssammenheng • Kvalitetsoppsummeringer • Tilsyn • Akkreditering • Evaluering 	<ul style="list-style-type: none"> • Vurderer om institusjonene har høy nok publisering ved opprettelse av programmer 	<ul style="list-style-type: none"> • Praksisordninger for disiplinfag • Operasjon Praksis – samle og dele informasjon om praksis i hu • LIREQA – støtte til organisasjoner • Evaluering av Råd for samarbeid med arbeidslivet • Relevans som kvalitetsfaktor i tilsynsforskrift

8.7 Oppsummering

NOKUT har siden sin opprettelse i 2003 hatt en formalisert og juridisk forankret autonomi i sine faglige funksjoner. Som vi har sett var tanken var at dette skulle bidra til å sikre legitimiteten til beslutningene om bl.a. akkreditering av institusjoner og utdannelser. Rent formelt kan ikke NOKUT sine beslutninger derfor bli overprøvd av departementet, såfremt disse befinner seg innenfor det definerte faglige rammeverket. I motsetning til andre forvaltningsorganer, er NOKUTs mandat, ansvarsområde og faglige uavhengighet nedfelt i universitets- og høyskoleloven, noe som vitner om at de (foreløpig) har en særstatus sammenlignet med de andre forvaltningsorganene. Utover dette kan de også (foreløpig) sies å ha en særstatus i kraft av spennet i ansvarsområder og oppgaveporteføljen som de forvalter. Dette er langt på vei resultatet av en villet politikk, hvor NOKUT over de seneste årene har fått overført og blitt tildelt stadig flere oppgaver fra departementet, i tillegg til at NOKUT selv på forskjellige måter har tatt initiativ til å etablere en langt mere flerstrengt kontaktflate med institusjonene. Over tid har NOKUT fått en identitet som langt på vei har overskredet rammene til et «tradisjonelt» akkrediteringsorgan, slik det i hovedsak var tiltenkt ved sin opprettelse. NOKUTs oppdrag var i utgangspunktet begrenset til å overvåke, regulere og vurdere kvaliteten i sektoren i etterkant av Kvalitetsreformen, og tilse at standarder ble opprettholdt og videreutviklet. Det var dermed i all hovedsak et kontrollorgan, som primært opererte med tilbakeskuende «sjekkliste», med negativt konnoterte fortegn - *har institusjonene gjort det de skal?*

I dag er NOKUT også blitt et kunnskapsforum og en selvstendig utdanningspolitisk aktør som driver frem saker, iverksetter undersøkelser og analyser og belyser utfordringer i styringen av sektoren. Formulert annerledes kan vi påpeke framveksten av en markant polyfoni i NOKUT gjennom de snart 20 årene organet har eksistert, med en vesentlig endret og utvidet oppgaveportefølje, men ikke minst også (utvidet) selvrefleksjon, hvor NOKUT bl.a. i stadig større grad reflekterer rundt hva god og effektiv styring i sektoren innebærer og hva deres egen rolle kan og bør være i dette. Dermed er det heller ikke lengre kun tilbakeskuende kontrollmekanismer som er styrende for NOKUTs perspektiver på og handlinger overfor sektoren, men også fremtidsrettede og åpne vurderinger i møtet med sektoren, som handler om hvordan styringen kan forenkles og forbedres. Denne endringen har også medført at de nå produserer ulike og alternative «fremtidsbilder» overfor sektoren og Kunnskapsdepartementet, hvor de skisserer ulike framtidsscenarier og synliggjør alternative styringsmuligheter, knyttet til muligheten for å forenkle og forbedre eksisterende politikk og styringsvirkemidler på feltet. Et av de erklærte utviklingsmålene til NOKUT dreier seg f.eks. om å forenkle og effektivisere akkrediteringsprosessene. Forholdet mellom kunnskap og tilsyn er preget av gjensidighet i NOKUTs utøvelse av sitt mandat. Som de skriver: *«vi bruker informasjon*

om kvalitetstilstanden når vi velger ut hvilke studieprogram og institusjoner vi skal føre tilsyn med, og informasjonen er i tillegg viktig bakgrunnsinformasjon for vurderingene våre sakkyndige gjør i akkrediterings- og tilsynsprosessene». NOKUT er med andre ord også selv opptatt av å styrke koblingen mellom regelverk og kunnskap i tilsynet.

At NOKUT har utviklet en slik polyfon identitet har åpenbart noen styrker, som vi kan peke på. Det første gjelder NOKUTs handlingskapasitet. Kombinasjonen av faglig uavhengighet og tilgang på betydelige finansielle ressurser (både internt til bredt sammensatt personale og til ulike kommunikasjonsflater). Fra 2018 har NOKUT ikke lengre tilgang til å forvalte eksternt orienterte ressurser som kan allokteres til ulike typer av tiltak og tilskuddsordninger i sektoren), har satt NOKUT i stand til å agere som et effektivt styringsorgan, som er i stand til å opprettholde, videreutvikle og legitimere en akkrediteringsfunksjon basert på en kombinasjon av eksternt og uavhengig ekspertise, intern spisskompetanse og ulike typer samarbeid og kommunikasjonsvirksomhet med sektoren. Det andre gjelder etablering av varierte «feedback-loops» i møtet med sektoren. På grunn av sin faglige uavhengighet og finansielle kapasitet, har NOKUT i løpet av de seneste årene hatt mulighet til å etablere kontaktflater med ulike nivåer og aktører innenfor institusjonene. Dette gjelder til dels de tematiske satsningene i NOKUT-regi, hvor man på bakgrunn av undersøkelser og analyser typisk vil ta i bruk konferanser og seminarer for å diskutere f.eks. kvalitetsutfordringer og gode praksiser med sektoren. På selvstendig grunnlag kan NOKUT inngå i dialog med sektoren om utfordringer, problemer og «potensiale» («best practice») i utdanningene. I tillegg ser vi at det er etablert et flere og forskjelligartede kommunikasjonsflater også utenfor de formelle og fastlagte rammene for virksomhetens oppfølging av sektoren. Et eksempel på dette er NOKUTs økte bruk av frokostmøter, podcaster og andre tilsvarende forum, hvor man forsøker å skape dialog med et brett tverrsnitt av representanter fra ulike forvaltningsorganer, politiske og ideelle organisasjoner og ansatte og studenter med tilknytning til UH-sektoren. En tredje styrke som vi kan peke på, er at NOKUT på bakgrunn av overnevnte tiltak og styringskapasitet kan stake ut en kurs for kvalitetssikringen og videre kvalitetsutvikling med potensiale for en større grad av forankring i ulike typer forventninger og opplevde utfordringer blant aktørene i sektoren selv (dette betyr imidlertid ikke at NOKUTs ulike virkemidler, strategier og mål som sådan kan sies å være forankret i sektoren).

Samtidig kan nettopp NOKUTs polyfone identitet også bidra til å skape noen utfordringer knyttet til bruken av virkemidler. Som vi allerede har påpekt har NOKUT utviklet en klar selrefleksivitet i sin styring, hvor de bl.a. går i dialog med sektoren om hvordan de kan forbedre og nytenke kommunikasjon og oppfølging av sektoren. Et annet eksempel er hvordan NOKUT også aktivt forsøker å gjendrive forestillinger om seg selv som «rigid overformynder» i sektoren, blant annet på

bakgrunn av undersøkelser om hvordan de oppfattes på universiteter og høyskoler og (analyser av) hvordan institusjonene kan misforstå og «overfortolke» krav og forventninger som kommer fra NOKUT.

En av NOKUTs løsninger på dette synes bl.a. å være vektleggingen av deres ulike roller, hvor de i svært mange sammenhenger stadfester sine tredelte og separate funksjoner (som henholdsvis «myndighetsrolle», «kunnskapsrolle» og «pådriverrolle»), i tillegg til å understreke den faglige uavhengigheten. Selv om NOKUT har lagt stor vekt på å utvikle en klart definert struktur for arbeidsdeling og beslutningsmyndighet internt i organisasjonen, så vil ikke dette uten videre kunne «oversettes» til en tilsvarende klarhet blant institusjonene i NOKUTs omverden. Dette handler til dels om NOKUTs historie, hvor de først og fremst har fungert som kontrollorgan overfor sektoren, noe som kan skape institusjonelle avtrykk som ikke uten videre forsvinner, på tross av at man aktivt forsøker å kommunisere noe annet utad. Det handler samtidig også om at NOKUT fortsatt har en helt sentral kontrollfunksjon med tilsvarende effektive sanksjonsmidler til rådighet (som f.eks. tilbaketrekning av eller avslag på akkreditering). Det er med andre ord tale om en grunnleggende asymmetri i maktbalansen mellom de styrte institusjonene og det styrende forvaltningsorganet som ikke uten videre kan utlignes gjennom dialog og andre «horisontale» samarbeids- og kommunikasjonsflater. På samme måte vil NOKUTs bruk av analyser, rapporter og seminarer for å bidra til å heve kunnskapsnivået om kvaliteten på høyere utdanning også – fra intuisjonene – kunne iakttas i sammenheng med NOKUTs tilsynsrolle, slik at dette kunnskapsgrunnlaget blir oppfattet som sammenvevd med tilsynsvirkomheten.

Selv om NOKUT har en tydelig intern arbeidsdeling og internt klare avgrensninger for «myndighetsrollen» kontra «kunnskapsrollen» er det allikevel en mulig rollekonflikt på spill fordi institusjonene ikke har alltid forutsetninger for å kunne differensiere mellom disse ulike funksjonene, noe som igjen henger sammen med at NOKUT på utsiden fremstår som en samlet organisasjon som i tillegg også selv understreker hvordan tilsyn og kunnskap er tett forbundet. En annen konsekvens av NOKUTs strategiske polyfoni er at kunnskapsrollen og myndighetsrollen kan fremmane til dels motstridene forventninger og perspektiver på hva kvalitet er. I rapporter og analyser har f.eks. NOKUT slått fast at det ikke er mulig å gi fasitsvar på hva gode fagmiljø er eller hvordan de skal være satt sammen, og at ulike fagområder og utdanningstyper har ulike behov. Dette står i kontrast til mange av de kriteriene som ligger til grunn for akkrediteringsprosessene, hvor man i en samlet vurdering trekker på en lang rekke entydige kriterier, f.eks. om institusjonene kan vise til tilstrekkelig høy publisering ved universitetsakkreditering.

For kort å oppsummere ser vi at NOKUT i dag har utviklet en bevisst strategisk polyfoni i bruken av virkemidler og som selvbeskrivelse. Ved siden av tilsynsfunksjonen fungerer NOKUT i dag som en tydelig utdannings- og forskningspolitisk

aktør, som selv initierer debatt om sektoren og tar sikte på å høyne kunnskapsnivået gjennom bruk av analyser og undersøkelser, i tillegg til å skulle fungere som «sparringspartner» for sektoren og brobygger mellom de ulike intuisjonene og utdannings- og forskningsmiljøer. Et eksempel på dette er NOKUTs arbeid for å endre regelverket i sektoren, hvor de har en erklært målsetning om å forenkle det juridiske virkemiddelapparatet. Denne «multi-funksjonen» har åpenbare styrker, blant annet knyttet til tettere dialog og økt gjensidig meningsutveksling, både i formelle og uformelle kanaler, mellom ulike deler av sektoren og NOKUT. Samtidig kan det synes som om det hos NOKUT ligger en viss risiko knyttet til deres interne «rolletypologi» og heterogeniteten i virkemidlene som er satt på spill, blant annet fordi det vil finnes en viss usikkerhet i sektoren om når NOKUT er «kollega» (kunnskapsrollen) og når NOKUT er «staten» (myndighetsrollen). Tosidigheten i denne identiteten kan fungere som en form for «oscillering» mellom preken (om et felles mål og felles interesser med sektoren) på den ene siden og pisk (tilsynsvurderinger) på den andre siden.

9 Diku

Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) er et forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet. Diku ble etablert som direktorat i 2018, og var da resultatet av en sammenslåing mellom Norges-universitetet, Senter for internasjonalisering i utdanningen (SIU) og Program for kunstnerisk utviklingsarbeid (PKU), til én organisasjon.

Diku har fått en sentral rolle i arbeidet med kvalitet i høyere utdanning, bl.a. med ansvaret for ulike kvalitetsprogrammer (bl.a. knyttet til Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2019-2028).

Bevilgningen til Diku fra KD var i 2019 på 1,39 milliarder kroner. Av disse er 1,2 milliarder kroner tilskuddsmidler som Diku videreformidlet til utdanningssektoren. Europakommisjonen er Dikus største oppdragsgiver utenom KD, og i 2019 utgjorde tilskuddsmidlene fra EU 368,5 millioner kroner. Øvrige oppdragsgivere er Utenriksdepartementet (UD), Norad og Nordisk ministerråd. Dikus rolle som fagdirektorat omfatter i tillegg til tilskuddsforvaltning også utvikling og formidling av kunnskapsgrunnlag for kvalitetsutvikling i sektoren, og direktoratet beskriver seg selv som rådgiver og pådriver overfor sektor og myndigheter. I alt er det i dag 138 ansatte i Diku.

Diku har bl.a. fått ansvaret for å:

- Utvikle, styrke og forvalte Dikus kvalitetsprogrammer og andre virkemidler for kvalitet på vegne av departementer og andre aktører
- Fremme internasjonalt utdanningssamarbeid og –mobilitet i hele utdanningsløpet, og styrke Norge som attraktivt samarbeids- og studieland internasjonalt
- Være det nasjonale programkontoret for internasjonalt utdannings- og opplæringssamarbeid og et nasjonalt kompetanse- og informasjonssenter for internasjonalisering i hele utdanningsløpet
- Stimulere til utforskning og utnyttelse av digitalisering i læring og vurdering i høyere utdanning
- Utgjøre en samlende arena for kunstnerisk utviklingsarbeid, og bidra i utviklingen av kvalitet og kompetanse i institusjoner som tilbyr skapende og utøvende kunstutdanning

- Styrke kunnskapsgrunnlaget innenfor virksomhetens arbeidsområde og gi kunnskapsbaserte råd og innspill til politikkutvikling
- Kommunisere med, gi råd og spre god praksis til utdanningssektorene, arbeidslivet og andre relevante målgrupper

9.1 Historisk bakgrunn

Som vi allerede har pekt på har Diku sin mest toneangivende forløper i SIU (Senter for internasjonalisering av høyere utdanning). SIU ble opprettet i 2004 og bygde videre på tidligere organer, som ikke hadde status som formelle forvaltningsorganer, med en historisk linje som løper tilbake til begynnelsen av 1990-tallet. I 2006 fikk SIU status som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Dette er verdt å bemerke fordi Diku i sin nåværende konstruksjon ikke foreløpig kan vise til faglige fullmakter, kun administrative. Som internasjonaliseringsorgan var SIU tett koblet til utviklingen av ulike europeiske standarder for utdanning, og skulle fungere som et kompetansesenter og serviceorgan for institusjonene. SIU skulle dermed fremme ulike internasjonaliseringstiltak gjennom rådgivning, tilrettelegging og informasjonsarbeid overfor institusjonene, men de hadde vel å merke ikke noen formell myndighet til å pålegge institusjonene å ta del i strategier eller tiltak for å styrke internasjonale satsninger innen utdanning og forskning. Det er blitt pekt på at fram til SIU ble innlemmet i Diku i 2018 rakk de å utvikle en betydelig funksjon som policy-leverandør og kunnskapsforvalter overfor Kunnskapsdepartementet (Friedrich 2020).

Som en sentral aktør i Norges internasjonaliseringsstrategier innen forskning og utdanning får SIU utover 2010-tallet en bred portefølje av oppgaver og ansvaret for et økende antall internasjonale samarbeidsprogrammer. Det andre store organet som ble innlemmet i Diku, Norgesuniversitetet, var også et statlig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet, bl.a. med ansvar for bruk av teknologi i høyere utdanning. I motsetning til SIU var NUVs virkemidler i hovedsak knyttet til forvaltningen av tilskudd og økonomiske støtteordninger. Grovt sagt kan vi derfor si at de to overordnede forvaltningsorganene som til sammen kommer til å utgjøre Diku (sammen med PKU), i prinsippet trekker på hver sine distinkte og ulike virkemiddeltradisjoner, SIU gjennom utpreget bruk av informasjon og kunnskap overfor sektoren og Norgesuniversitetet gjennom utpreget bruk av finansielle virkemidler overfor sektoren. Det kan tenkes at dette også har medført noen utfordringer med henblikk på å skulle bli en omforent organisasjon.

På tross av at Diku foreløpig kun har eksistert i to år, har organet rukket å få utvidet oppgaveporteføljen nokså markant siden oppstarten, slik at både det erklærte mandatet og virkeområdet for forvaltningsorganet er blitt justert. Ved opprettelsen av Diku ble det fastslått at organet skulle fungere som fagdirektorat for

kvalitetsarbeid- og utvikling i utdanningen, med et gitt mandat som dermed - i ordlyden - i utgangspunktet befinner seg nokså tett på sitt søsterorgan NOKUT. I motsetning til NOKUT har Diku vel å merke et bredere nedslagsfelt, med målgrupper for sin virksomhet som strekker seg fra barnehager til universiteter og høyskoler, og i tillegg legger større vekt på lokale og regionale utdanningsmyndigheter og arbeids- og næringsliv i beskrivelsene av sin egen virksomhet. En annen vesentlig forskjell fra NOKUT er naturligvis innretningen på virkemidlene som Diku har til rådighet, som primært består av ulike tilskuddordninger som institusjoner, forskningsmiljøer og enkeltpersoner kan søke i konkurranse mot andre. Dette vil vi komme tilbake til.

Vi vil gjøre en kort gjennomgang av noen av de viktigste funksjonene og ansvarsområdene som Diku skal ivareta overfor UH-sektoren. I vår kortfattede gjennomgang vil vi i bl.a. undersøke graden og forekomsten av refleksjonstvang og idealer knyttet til kvalitet. Med refleksjonstvang refererer vi her til hvordan et forvaltningsorgan som Diku kan påvirke institusjonene og utdanningsmiljøenes begrunnelser og vurderinger av hva kvalitet er, gjennom å spesifisere ulike kriterier og spørsmål til søkeren i utlysningstekster og bakgrunnsmateriale.

9.2 Kvalitetsprogrammer

Diku har ansvaret for å forvalte en bred portefølje såkalte kvalitetsprogrammer, hvor ulike utdanningsmiljøer kan søke om støtte til å utvikle undervisningsmetoder og utdanningstilbud. Programmene skal ifølge Diku «*bidra til kvalitet, nyskaping og kompetanseutvikling i høyere utdanning og løfte arbeidet med kvalitetsutvikling*». Diku beskriver kvalitetsprogrammer som et virkemiddel til å påvirke kvaliteten i høyere utdanning, som både skal bidra til å heve «prestisjen» til undervisningen, spre kunnskap om «god praksis» og danne kunnskapsgrunnlag for videre politikktutforming.

Sentre for fremragende utdanning (SFU): SFU-ordningen ble opprettet i 2010 som en parallell til Forskningsrådets Sentre for fremragende utdanning (SFF). Diku overtok det fulle ansvaret for SFU-ordningen fra NOKUT i 2019. Ordningen har som formål å bidra til kvalitetsutvikling i høyere utdanning og å heve statusen til utdanningsvirksomhet ved landets universitet og høyskoler. SFU-ordningen er blant annet orientert mot utvikling av nye undervisningsmåter, involvering av studenter som partnere i utdanning og systematisk arbeid med utdanningskvalitet. Status som Senter for fremragende utdanning tildeles for fem år, med mulighet for forlengelse i ytterligere fem år etter en midtveisevaluering.

Ordningen skal tildeles miljøer som kan dokumentere såkalt «fremragende kvalitet» og «innovativ praksis» i utdanningen, og som har gode planer for videreutvikling og innovasjon. Bakgrunnen for opprettelsen av SFU'ene var et ønske om

å kunne ta i bruk virkemidler for bl.a. «å stimulere universiteter og høyskoler til etablering og utvikling av fagmiljøer som tilbyr fremragende utdanning og bidra til kunnskapsbasert analyse og utvikling av undervisning og læringsarbeid som grunnlag for kvalitetsheving og fornyelse ved institusjonene». En viktig målsetning var videre å «stimulere til fremragende FoU-basert utdanning og tettere interaksjon mellom studenter, lærere, profesjon og avtakere».

I SFU-utlysningene ligger det også klare føringer på hvilke vurderinger søkere bør redegjøre for, knyttet til f.eks. hvordan senteret skal utnytte digitale muligheter og på hvilken måter studenter aktivt skal ta del i arbeidet med utvikling og nyskaping i undervisningen. På den måten er SFU-ene et eksempel på hvordan et forvaltningsorgan kan spenne opp ulike idealer for hvordan utdanning kan og bør tenkes på institusjonene, som de – institusjonene – på sin side må oversette og plassere i sin egen konkrete kontekst av fag, personalesammensetning og interesser. Vi kan kalle dette for «refleksjonstvang» fordi søkerne blir pålagt å *vurdere* hvordan bestemte type samarbeider og metoder osv., kan bidra til å skape et bedre utdanningstilbud. I denne refleksjonstvangen ligger det også noen klare markører og idealer for hvordan man både kan beskrive, utvikle og gjennomføre undervisning og utdanning (med utgangspunkt i målet om å styrke kvaliteten).

Ved seneste tildeling i 2019 mottok Diku 21 søknader i alt hvorav fire av søknadene endte opp med tildelt status som senter for fremragende utdanning og det er i 2020 i alt tolv sentre med SFU-status i Norge. For sentre som får tildelt SFU-status innebærer det en viss kontakt med Diku, hvor Diku bl.a. foretar midtveisevalueringer av sentrene og deltar med observatørstatus på sentrenes styremøter. Diku har også organisert nettverksmøter andre arrangementer med de ulike sentrene. I tillegg går også Diku i dialog med sentrene om hvordan ordningen kan forvaltes mest mulig hensiktsmessig. SFU'ene er et eksempel på at styringsinstrumenter rettet mot forskning kommer til å «inspirere» og utgjøre en modell for utformingen av styringsinstrumenter i utdanningen. Her kan vi også nevne DIKUS konkurransearena for utdanningsprosjekter innen studentaktiv læring og for arbeidslivsrelevans, som synes å være beslektet med NFR sine prosjektsøknader.

Program for studentaktiv læring: Programmet har som mål å styrke studentenes læring gjennom studentaktive og praksisnære læringsformer, samt bidra til at studenter tilegner seg «ferdigheter som samarbeid, kreativitet og kritisk tenkning». I 2019 tildelte Diku 53 millioner kroner til tolv prosjekter fra åtte ulike universiteter og høyskoler som skal utvikle nyskapende undervisnings- og vurderingsformer. Tildelingen skjedde til søkere fra mange ulike fagområder, blant annet lærer-, sykepleier- og ingeniørutdanninger.

I utlysningene for programmet legger Diku vekt på at det har skjedd lite i universitets- og høyskolesektoren når det gjelder bruk av læringsformer som teambasert læring, casebasert læring, praksis, feltarbeid, ulike former for omvendt

undervisning og involvering av studenter i forskningsarbeid. I likhet med SFU-ordningen er det et eksempel på hvordan utlysningene aktivt forsøker å fremme spesifikke kvalitetsbegreper i undervisningen gjennom refleksjonstvang knyttet til idealer om f.eks. praksisnær og arbeidslivsrelevant undervisning.

Digitalisering for læring i høyere utdanning. Programmet har som overordnet mål å støtte digitaliseringsperspektivene i Kvalitetsmeldingen og er knyttet til Handlingsplan for digitalisering i høyere utdanning og forskning 2010-2021. Diku legger i beskrivelsen av programmet stor vekt på teknologiske og digitale endringer, og hvordan dette kan og bør gjenspeiles i undervisningen: «*For at høyere utdanning skal ha en offensiv rolle i en digital tid, må teknologi utnyttes og innlemmes i læring og kunnskapsarbeid*». I utlysningstekst og i bakgrunnsmateriale vedlagt utlysningen er refleksjonstvangen i stor grad rettet mot ulike teknologiske muligheter som kan realisere ulike «kvalitetsgevinster» i konkrete undervisningssituasjoner og utdanning. Utlysningen i 2019 fikk 67 søknader med en samlet søknadssum på vel 54,4 millioner kroner. Ut av disse fikk 13 søkere overført tilskudd (dobbeltsjekk!).

Søknadene til Dikus programmer vurderes av oppnevnte komiteer som skal kunne vise til høy faglig kompetanse innen FoU-basert utdanning, undervisning og utdanningsledelse (for komiteene oppnevnt til å vurdere SFU-ene er det en overvekt av internasjonale medlemmer). Diku fatter det endelige vedtaket om tildeling på bakgrunn av vurderingskomiteens innstilling. Prosjekter tildeles på bakgrunn av de søknadene som vurderes å ha høyest kvalitet. Dersom flere søknader har like høy kvalitet, påpeker Diku at de vil prioritere geografisk spredning i porteføljen. Søknadene blir vurdert på en skala fra 1 (dårlig) til 7 (fremragende). Søknadene får én overordnet karakter og én underkarakter for hvert av de fire ovennevnte vurderingskriteriene. Prosjekter tildeles i prinsippet til de søknader som får høyest overordnet karakter. Alle programmene stiller for øvrig krav til egenfinansiering, hvor kravet ligger på mellom 30 og 40 % av totalbudsjettet for prosjektet. Egenfinansiering kan være arbeidsinnsats og/eller kontantbidrag. I søknadsskjemaet skal søkerne spesifiseres hva søkerinstitusjonen og eventuelle samarbeidspartnere vil bidra med av egenfinansiering. Slike krav, som også er normen i NFR og EU-prosjekter, vil det også kunne påvirke den interne dynamikken, kapasiteten og utdannings- og forskningsstrategiene ved det konkrete instituttet eller fakultetet. Det skal vel å merke understrekes at dette som regel innebærer at de aktuelle forskerne blir bundet opp på forskningstid.

Diku har også ansvaret for en del andre satsninger og programmer knyttet til undervisning, som bl.a. *Program for kvalitetsutvikling av praksis i lærerutdanningene*, *Digitalisering i grunnskolelærerutdanningene* og tildeling av midler til å etablere såkalte fleksible studietilbud (som f.eks. nettbaserte studier eller

samlingsbaserte- og deltidsstudier). Både i disse og i en lang rekke andre tilskuddsordninger som Diku også forvalter overfor sektoren finner vi igjen tilsvarende bruk av refleksjonstvang og idealer (hvor refleksjonstvang og idealer er innrammet forskjellig), som *Prosjekter for økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning*, *Pilotordning for kommunal praksis i helse- og sosialfagutdanningene*, *Støtte til utvikling av praksisstudier i helse- og omsorgstjenesten i kommunene*, *Pilotordning for kommunal praksis i helse- og sosialfagutdanningene*, *Støtte til utvikling av praksisstudier i helse- og omsorgstjenesten i kommunene*, *Program for studentaktiv læring*, *Støtte til utvikling av nyskapende lærings- og vurderingsformer*, *Digital sikkerhet i helse- og sosialfag*, *Digitalisering for læring i høyere utdanning* og *Midler til å utforske og utvikle pedagogisk praksis gjennom digitalisering*, *Støtte til økt digital sikkerhet i helse- og sosialfagutdanningene*.

9.3 Digitalisering

Diku arbeider med en lang rekke ulike digitaliseringstiltak overfor UH-sektoren. Dette gjelder blant annet i form av:

Undersøkelser og analyse. Diku publiserer årlig rapporten *Digital tilstand*. Siste publikasjon inneholdt en undersøkelse gjennomført blant fagansatte ved ti universiteter og høyskoler og belyser ulike behovet for en tettere kobling mellom digitalisering og utdanningskvalitet. Diku bruker også andre formater til å kartlegge digitaliseringsbehov- og muligheter i sektoren, blant annet gjennom oppfølging av regjeringens digitaliseringsstrategi. Her kan det også nevnes Diku nå sitter med ansvaret for å utarbeide tilstandsrapporten for høyere utdanning. Dette skjer i samarbeid med KD og en andre aktører, med NSD/DBH som den sentrale leverandøren av data til rapporten, i tillegg til Forskningsrådet, NOKUT, NIFU og Unit.

Uttlysning av midler. Diku gir utviklingsmidler gjennom ulike satsninger og programmer (beskrevet overfor) med henblikk på å ta i bruk digital teknologi og digitale læringsformer på nye måter. Diku forvalter også midler knyttet til digitalisering som er øremerket bestemte utdanninger, herunder havrelaterte utdanninger

9.4 Internasjonalisering

Diku har ansvaret for en omfattende portefølje av internasjonalsieringsoppgaver og tiltak. Dette innebærer blant annet arbeid med *internasjonaliseringsstrategier ved universiteter og høyskoler*, ansvaret for *Erasmus+*, som blant annet tar sikte på å bidra til økt kvalitet i norsk utdanning og at norsk utdanning hevder seg internasjonalt og samarbeid med Panorama-landene som skal bidra til at norske høyere utdanningsinstitusjoner får støtte til å utvikle modeller for å knytte høyere

utdanning og forskning til langsiktige samarbeid med sterke universiteter og andre partnere i utvalgte strategiland. I tillegg forvalter Diku en lang rekke andre programmer for kunnskapsutveksling, nettverksbygging og strategisk samarbeid med enkeltland og regioner.

9.5 Mange nye oppgaver på kort tid

Diku har som påpekt vokst markant i løpet av de to årene det har eksistert som samlet organ. Blant de oppgavene som Diku har fått overført i 2019 og 2020 er ansvaret for:

- å forvalte søknadsbaserte midler for digital kompetanse i havutdanninger.
- å forvalte søknadsbaserte midler til overganger mellom fagskoler og høyskoler og universiteter.
- eTwinning(en av EU-kommisjonens satsinger på internasjonalt samarbeid)
- Eurydice (EU-prosjekt)
- å samarbeide med Kompetanse Norge om oppfølgingen av tiltak under Kompetansereformen Lære hele livet der Dikus bidrag er relevante.

Tabell 9.1 Oversikt Diku.

Diku					
Internasjonalisering	Digitalisering	Kvalitet i utdanningen (rettet mot spesielle utdannelser)	Kvalitet i utdanningen (rettet mot alle utdannelser)	Publ.	Samarbeid med næringslivet
Erasmus+ – internasjonalt utdanningssamarbeid EØS-midlene – europeisk utdanningssamarbeid European University System Euroguidance – fremme internasjonale dimensjonen i karriereveiledning i hu Europass – nettverktøy for å dokumentere kvalifikasjoner Internasjonal studentmobilitet Norgeskunnskap i utlandet INTPART – partnerskap mellom flere land Nordområdeprogrammet ASEM-DUO – stipendprogram for utveksling av studenter og ansatte Eurasiaprogrammet Indiaprogrammet NOTED–Norwegian Partnership Programme for International Teacher Education NORPART – partnerskap mellom Norge og utviklingsland Infrastruktur for bibliometri	Tilby bedre og mer effektive tjenester gjennom digitalisering Digitalisering for læring – støtteordning Tilskudd til nettbaserte utdannings-tilbud DelRett – veiledningstjeneste Kvalitetskjeden	Lærertut danningen Helse- og sosialfag Havrelaterte utdanninger Kunstnerisk utviklingsarbeid	Utdanningskvalitetsprisen Lærebok utvalget Student mobilitet Mentorordning Studentaktiv læring Fleksible utdanningstilbud Tilstandsrapport Senter for fremragende utdanninger – utlysninger		Midler rettet mot fellesprosjekter mellom hu-institusjoner og næringsliv Økt arbeidsrelevans InternAbroad Mitacs Accelerate International – forskningspraksis i utenlandsk bedrift

9.6 Oppsummering

I likhet med NOKUT beskriver Diku seg selv igjennom en polyfon figur, hvor deres bruk av virkemidler og ulike funksjoner presenteres gjennom tre ulike roller, som faktisk helt samsvarer med NOKUTs egen rolletypologi: forvalterrolle, kunnskapsrolle og pådriver- og rådgiverrolle. Slik beskriver de disse tre rollene selv:

«Forvalterrollen: Diku forvalter store økonomiske virkemiddel for den norske utdanningssektoren. Diku bruker kunnskap og samarbeid for å utvikle relevante virkemiddel for norsk utdanningssektor, og for å fremme synergi mellom nasjonale og internasjonale ordninger.

Kunnskapsrollen: Diku bidrar til å styrke kunnskapsgrunnlaget om tilstand, kvalitetsutvikling og internasjonalisering i utdanningssektoren. Diku samarbeider med utdanningssektoren for at kunnskap, erfaringer og beste praksis blir systematisert, gjort tilgjengelig og tatt i bruk.

Pådriver- og rådgiverrollen: Diku er en pådriver for endring og utvikling i utdanningssektoren. Diku gir råd til Kunnskapsdepartementet og andre styresmakter om behov for og utvikling av ulike virkemiddel. Diku gir råd til utdanningsinstitusjoner om kvalitetsutvikling, innovasjon i utdanning og internasjonalisering»

Der hvor NOKUT i et visst omfang møter utfordringer med en dobbeltrolle som rådgiver – og kunnskapsleverandør på den ene siden og tilsynsmyndighet på den andre, synes Diku på sin side å stå overfor utfordringer som i større grad er knyttet til bl.a. mangel på kontinuitet og stringens internt i organisasjonen sammenholdt med mangel på en tydelig identitet eksternt, som er avgrenset fra NOKUT. Dette kan ha nokså vidtrekkende konsekvenser for hvordan Diku kan utøve sin styring overfor sektoren, som vi her vil peke på.

For det første finner vi et enormt spenn i oppgaveporteføljen til Diku, hvor organisasjonen på kort tid har fått utvidet sitt mandat og virkeområde. Diku har blant annet overtatt oppgaver fra NOKUT, blant annet Senter for fremragende forskning i tillegg til at de har fått overført oppgaver fra blant annet Kunnskapsdepartementet, herunder ansvaret for tilsynsrapporten. Samtidig skal Diku forholde seg til å arbeide mot svært ulike målgrupper, som strekker seg fra barnehager til universiteter og høyskoler, og i tillegg aktører fra bl.a. arbeids- og næringsliv. Gjerdrum-gruppen pekte i sin tid på at NOKUTs oppgaveportefølje knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning burde flyttes ut av forvaltningsorganet, for å kunne rendyrke en «kvalitetsprofil». Slik ble det ikke (i hvert fall ikke så langt).

Til gjengjeld har porteføljer altså blitt flyttet fra både KD og NOKUT til Diku i tillegg til at Diku også er blitt pålagt nye ansvarsområder. Diku har overtatt ansvar for å forvalte økonomiske incentiver i utdanningen fra NOKUT, noe som kan gjøre det mulig for NOKUT å tydeliggjøre sin tilsynsfunksjon slik at «pengene» nå primært ligger hos Diku og «kontrollen» primært ligger hos NOKUT. Det kan i og for seg være klargjørende for NOKUTs del, men Diku fremstår i stadig større grad som et «porteføljesluk» uten en tydelig og sammenhengende profil. Med et så stort og forskjelligartet porteføljeansvar som blir overført på så kort tid, kan det oppstå utfordringer for både driften og kompetansesammensetning i organisasjonen. Våre informanter peker på at det fortsatt er mye som gjenstår før Diku kan fremstå

som en effektiv og smidig styringsaktør overfor institusjonene og utdanningsmiljøene.

For det andre er det også noen utfordringer som knytter seg til omfang av både aktører og forventninger. Når man velger å introdusere en ny selvstendig forvaltningsaktør i sektoren, vil det i seg selv ofte medføre en økning i administrativ ressursbruk ved institusjonene, som kan handle om at man skal inngå i ulike typer dialog og samarbeid, i tillegg til å vie oppmerksomhet til hvordan aktøren agerer. Her kan vi også peke på en form for selvforsterkende styringsøkologi som ikke kun handler om hvordan Diku agerer, men hvordan forvaltningsorganer opererer med ulike rasjonaliteter og sfærer av interesser, som ofte avføder ytterligere forventninger og krav til forvaltningsorganenes styringsgjenstander, i dette tilfelle institusjonene.

Vi kan peke på et konkret eksempel på hvordan Diku inngår i en slik økologi av analyse/ utredninger og politikk som kan virke selvforsterkende på selve styringspresset. Diku hadde i 2019 for første gang ansvar for å utarbeide tilstandsrapporten for høyere utdanning, hvor et av temakapitlene var «*det grønne skiftet og bærekraft*». Rapporten viste eksempler på hvordan sektoren arbeider med utfordringer knyttet til det grønne skiftet, og slo fast at det er nødvendig å utvide datagrunnlaget. På bakgrunn av funn i tilstandsrapporten fikk Diku senere på året i oppdrag å utvikle indikatorer for det grønne skiftet i universitets- og høyskolesektoren. Dermed har et nytt og nokså omfattende sett med indikatorer nå blitt introdusert i sektoren. I den sammenvevingen av kunnskapsproduksjon og politikk som Diku her inngår i (i samspill med andre forvaltningsaktører), går man fra å påvise et «hull» i datagrunnlaget til å utvikle metoder for å forbedre datagrunnlaget til å utvikle et sett med indikatorer som institusjonene skal (frivillig) måles på.

For det tredje kan vi peke på at utfordringer knyttet til at man nå har to forvaltningsorganer som begge skal stimulere til utvikling og forbedring av utdanningskvalitet. Det er mange utfordringer knyttet til dette. For det første skal sektoren forholde seg til en fordobling av ulike signaler i form av analyser hvor f.eks. kvalitetsutfordringer og gode praksiser trekkes frem, i tillegg til en fordobling i forventningene om utvikling og nytenkning innen utdanningskvalitet. Det fører også til at sektoren må inngå i samarbeider og dialog om det samme feltet med to forskjellige forvaltningsaktører. I tillegg kan vi også peke på at det er store overlapp i ansvarsområder mellom de to aktørene til tross for at NOKUT og Diku skal være innrettet med forskjellig kompetanse og profil. Når vi sammenholder de to oversiktene over NOKUT og Dikus tiltak og oppgaver, som vi har gjengitt i gjennomgangen av de to aktørene, er det en gjennomgående overlapp på kategoriene for internasjonalisering, digitalisering, kvalitet i utdanningen (rettet mot spesielle utdannelser) og kvalitet i utdanningen (rettet mot alle utdannelser). KD har nedsatt et rolleutvalg som skal se på forholdet mellom NOKUT og Diku. I tillegg er det også blitt

etablert rutiner for møter på direktørnivå, i tillegg til at styrene i NOKUT og Diku har avholdt felles seminar. Slike forum for diskusjon av arbeidsdeling og grenseflater gir muligheter for at organene kan forbedre behovet for koordinering seg imellom.

Vi har så langt pekt på enkelte organisatoriske og strukturelle utfordringer hos Diku. Vi kan avslutningsvis også peke på at Diku som styringsaktør opererer med en dynamikk som er utledet av den særlige koblingen mellom «pådriverrollen» og forvaltningen av økonomiske incentiver. Som vi har vist gjør Diku i stor grad bruk av refleksjonstvang bundet til bestemte idealer for kvalitet når de lyser ut forskjellige programmer. Programmene er innrettet som en gulrotfunksjon, men i retorikken om kvalitet benytter programmene seg i stor grad av preken, hvor man inviterer søkeren inn i et «felleskap» med kvalitet og nyskapelse som fellesnevner. Når slike idealer kobles til finansielle virkemidler kan de være svært effektfulle, i hvert fall på et retorisk plan, hvor søkeren for å innfri krav og vurderingskriterier må gå i dialog med disse idealene. Samtidig bidrar denne kombinasjonen av penger og (kvalitets)idealene på en åpen konkurransearena også til at makten som ligger i å formulere og utpeke disse idealene kanskje forblir noe underkommunisert. Samtidig er svært mange av de ulike programmene og tiltakene rettet mot kvalitetsutvikling forankret i et nokså enkelt kausalt premiss, hvor finansiering kan skape innovasjon og høykvalitet i utdanningen som igjen skal bidra til å gi utdanningen et «statusløft» (på linje med forskning). Det er et premiss som synes å se bort fra universitets- og høyskolesektorens komplekse hverdag og århundrelange tradisjoner for samspill mellom forskning og undervisning.

10 Unit og NFR

10.1 Unit

Unit (Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning) ble opprettet 1. januar 2018, etter en sammenslåing av BIBSYS, Ceres og deler av Uni-nett. Unit har ansvaret for nasjonal samordning og et overordnet forvaltningsansvar på IKT-området for institusjonene. Unit skal blant annet ta hånd om drift og videreutvikling av en lang rekke tjenester som er sentrale for institusjonene, herunder *Samordna opptak*, *Nasjonal vitnemålsdatabase*, *Felles studentsystem* og *Cristin*, i tillegg til å ha ansvaret for utvikling av nye tjenester. Det innebærer både å følge opp strategier og retningslinjer for høyere utdanning og forskning fastsatt av Kunnskapsdepartementet og å videreutvikle initiativer som iverksettes av universitets- og høyskolesektoren.

Sentral i oppdraget til Unit er rollen som pådriver for digitalisering, hvor de gjennom ny teknologi skal bidra til å effektivisere, bedre kvaliteten og sikre tilgang til kunnskap i universitets- og høyskolesektoren. Unit omsetter for ca. 520 millioner kroner årlig. Utover å bistå universiteter og høyskoler skal Unit også betjener over 200 andre virksomheter innen forskning, utdanning og formidling. I alt forvalter og produserer Unit rundt 45 tjenester og systemer til kunnskapssektoren. I tillegg har Unit løpende dialog med UH-sektoren om digitalisering, hvor de f.eks. i samarbeid med institusjonene har utarbeidet en handlingsplan for å realisere målene i digitaliseringsstrategien for universitets- og høyskolesektoren og Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata.

Tabell 10.1 Oversikt Unit.

Unit					
Internasjonalisering	Digitalisering	Kvalitet i utdanningen (sp)	Kvalitet i utdanningen (rettet mot alle utdannelser)	Publisering	Samarbeid med næringslivet
GSU-liste Europeisk elektronisk identitet EMREX – tillater resultatdeling mellom land	Handlingsplan Integrasjonsplattformer Forvaltninsans var IKT Datadeling-prosjektet Felles studentsystem DigiRec – digitalisering av godkjenningsspross Læringsplatt former –Canvas LMS Produksjon og deling av digitale læringsressurser Felles beslutningsstøtte Samstyring smodellen UH-IT Prosjekt- og porteføljestyrring Masterdatakilder		Skikkethet i hu Digitalisering for kvalitet Felles klagenemd EpN – Emneplanlegging på nett	Koordinere tiltak for åpen forskning Bibliotekre la-terte fellestjener Les-og-publiservtale Europe an Open Science Cloud Cristin Leganto BIRD – lagring og deling av data Oria	Kompetanse-reformen EVUweb 3 – ååmelding til etter- og videreutdanning

10.2 NFR

Norges forskningsråd (NFR) er et råd som er underlagt Kunnskapsdepartementet og har ansvar for å finansiere, fremme og markedsføre norsk forskning. Rådet skal både forvalte forskningsmidler og gi myndighetene råd om forskningspolitikk, blant annet gjennom forslag til forskningsbudsjett i statsbudsjettet. Andre sentrale oppgaver er etablering av nettverk og kommunikasjon mellom forskere, næringsliv, brukere av forskning og de som finansierer forskning. I tillegg har NFR en sentral oppgave knyttet til utbredelsen av norsk forskning internasjonalt og tiltak for å gjøre norsk forskning mer internasjonalt orientert.

Historisk bakgrunn

Norges forskningsråds historie kan blant annet spores tilbake til etableringen av Norge teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) i 1946 og Det allmennvitenskapelige rådet (NAVF) i 1949. Dermed er også NFR den forvaltningsaktøren som kan trekke de lengste historiske linjene tilbake i tid, selv om disse langt fra

har vært uavbrutte eller i noen sammenhengende kontinuitet. Forskningsrådene kom tidlig til å spille en sentral rolle i norsk forskningsfinansiering og hadde en viktig politisk funksjon gjennom hele etterkrigstiden (Kallerud 2001).

En viktig side ved utviklingen av forskningsrådene er knyttet til hvordan de har utført oppgaver for andre departementer utenfor deres kjernevirksomhet (herunder industrirettet forskning og fri universitetsforskning), noe man fremdeles kan finne spor av i den måten NFR organiserer ulike forskningsprogrammer på samt hvordan organisasjonen kanaliserer midler fra forskjellige departementer til forskning. I 1992 blir det norske forskningssystemet omorganisert, slik at de ulike uavhengige forskningsrådene blir samlet i en organisasjon. Norges forskningsråd ble dermed formelt opprettet i 1993 ved en sammenslåing av de fem tidligere forskningsrådene Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (opprettet 1946), Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (1949), Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (1949), Norges fiskeriforskningsråd (1972) og Norges råd for anvendt samfunnsforskning (1987). NFR har i all hovedsak bevart sitt mandat og sin forvaltningsmessige tilknytning til Kunnskapsdepartementet siden 1993, selv om oppgaveporteføljen naturligvis har endret seg underveis.

NFR som myndighet og forskningspolitisk aktør

Norges forskningsråd har mulighet til å øve stor innflytelse på forskning og forskningens rammevilkår i Norge gjennom sin sentrale posisjon som forvalter av tilskudd og bevilgninger, blant annet i form av en lang rekke forskningsprogrammer. NFR får inntekter fra alle departementene og fordeler årlig i alt rundt ti milliarder kr. til forskning og innovasjon, hvorav litt under halvparten av midlene kommer fra Kunnskapsdepartementet og resten fra de øvrige departementene. Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet står for til sammen 75 prosent av disse inntektene. Rundt en fjerdedel av alle offentlige FoU-investeringer i Norge går via NFR (Forskningsrådet 2019).

Ut over finansiering av forskning skal NFR også stå for planlegging, initiering og samordning av forskning, som f.eks. kan skje gjennom at NFR tilrettelegger for at forskere og bedrifter kan søke forskningsmidler internasjonalt og at norske forskere samarbeider med andre forskere internasjonalt. I tillegg har NFR også en viktig posisjon som forskningspolitisk rådgiver, blant annet for regjeringen og departementene. NFR er i dag inndelt i fem ulike divisjoner: *Vitenskap, innovasjon, Samfunn og helse, Energi, ressurser og miljø* og administrasjon. *Vitenskapsdivisjonen* har et strategisk ansvar for universitets-, høyskole- og instituttsektoren. *Divisjon for innovasjon* er en sentral strategisk og operativ aktør for å realisere Regjeringens plan for innovasjonspolitikken. *Divisjon for samfunn og helse* skal fremme forskning og innovasjon for å møte samfunnsutfordringer - globalt og nasjonalt - knyttet til helse, velferd, utdanning og samfunnsorganisering. *Divisjon for energi*,

ressurser og miljø har ansvaret for forskning og innovasjon rettet mot nasjonale og globale utfordringer knyttet til energi, petroleum, klima, polarspørsmål, miljø og marine ressurser.

Finanseringskanaler

NFR sine kanaler for forskningsfinansiering kan grovt deles i to forskjellige typer, henholdsvis midler uten definert og avgrenset forankring (såkalt *fri prosjektstøtte*) og finansiering som er underlagt bestemte føringer og som utlyses gjennom ulike tematiske programmer.

Fri prosjektstøtte (FRIPRO)

Fri prosjektstøtte (FRIPRO) er en åpen, nasjonal konkurransearena som favner alle fag og disipliner. Disse midlene er ment å skulle fremme nyskapende forskning og forskningsprosjekter med høy vitenskapelig kvalitet og som skal bidra til å utvikle den internasjonale forskningsfronten innen et bestemt tema eller en disiplin. I denne finansieringskanalen ligger det også midler som er øremerket for å fremme unge forskertalenter og mobilitet for forskere tidlig i sin karriere.

Det legges ikke tematiske føringer på hvordan disse søknadene skal utformes, og settes ingen krav om anvendelse eller umiddelbar nytteverdi. Årlig mottar Forskningsrådet omkring 1200 søknader til FRIPRO, noe som utgjør anslagsvis 20 % av søknadsmassen til Forskningsrådet om støtte til nye FoU-prosjekter. I tillegg er det til enhver tid omkring 600 aktive, løpende FoU-prosjekter i FRIPRO-porteføljen blant de rundt 5000 aktive FoU-prosjektene med finansiering fra NFR generelt.

Forskningsprogrammene

Forskningsrådet har 15 ulike porteføljer, som fordeler midler innen forskjellige tematiske satsninger. Disse satsningene spenner fra forskning på demokrati, styring og fornyelse til teknologi og energi, transport og lavutslipp. I disse utlysningene er det angitt klare kriterier for relevans, hvor prosjektsøknaden som regel skal inneholde vurderinger av hvordan resultater fra forskningen kan bidra til potensielle virkninger og effekter, f.eks. i form av verdiskapning. Det forlanges ofte at søknadene eksplisitt skal vurdere hvordan forskningsbidraget kan svare på viktige utfordringer i den sektoren forskningsprosjektet retter seg mot, i tillegg til at søker blant annet skal redegjøre for kommunikasjons- og involveringsaktiviteter rettet mot relevante interessenter eller brukere.

Både søknader til FRIPRO og de tematiske forskningsprogrammene blir vurdert av et ekspertpanel. Panelene er sammensatt av fageksperter på de aktuelle temaene og fagområdene, og gjør sine vurderinger på basis av tre kriterier,

henholdsvis *forskningskvalitet, virkninger og effekter og gjennomføring*. Det gis en omforent karakter for hvert av disse kriteriene.

Derutover har NFR også ansvar for å bistå norske forskningsmiljøer med ulike ordninger som kurs, rådgivning og økonomiske tilskudd i forbindelse med søknader til internasjonale og europeiske forskningssatsninger, herunder Horisont 2020 (blir fra 2021 videreført som Horisont Europa). Horisont 2020 er verdens største forsknings- og innovasjonsprogram, hvor 80 milliarder euro er blitt tildelt ulike forskningsprosjekter over syv år. Norske forskningsmiljøer, næringsliv og offentlig sektor deltar på linje med kolleger og konkurrenter i andre europeiske land.

Forskningsentre

Ordningen med Senter for fremragende forskning ble etablert i 2002 og forvaltes av NFR. Målet er å oppnå en «konsentrert, fokusert og langsiktig forskningsinnsats på høyt internasjonalt nivå, med forskerutdanning og internasjonalt samarbeid som viktige delmål». Ordningen er ment som et virkemiddel for å heve kvaliteten på norsk forskning og videreutvikle forskermiljø som kan dokumentere en allerede «fremragende» innsats. SFF-ene har mulighet for støtte i inntil ti år, hvor tanken er at dette også skal kunne gi institusjonene mulighet til å omstrukturere sine forskningsmiljøer og utvikle nye samarbeid med internasjonale forskningsnettverk og med langsiktig grunnfinansiering. I vurderingen av søknader legges det vekt på at forskningsmiljøene kan vise til nyskapende forskning og videre til et potensiale for «grensesprengende resultater» som skal flytte den internasjonale forskningsfronten.

Ut over forskningskvalitet (nyskapende og ambisiøse mål), legges det vekt på soliditet (gjennomførbarhet, samsvar mellom metoder og mål for forskningssatsningen) og virkninger og effekter (hvordan vil det styrke norsk forskning internasjonalt) i vurderingene. Disse utlysningene er åpen for søknader i alle fag og forskningsområder.

SFF-status gir forskningsmiljøene store økonomiske tilskudd, som kan være på mellom 80 og 180 millioner kr. over en tiårsperiode. Per i dag er det 19 sentre med SFF-status i Norge.

Tabell 10.2 Oversikt NFR

NFR					
Internasjonalisering	Digitalisering	Kvalitet i utdanningen (rettet mot spesielle utdannelser)	Kvalitet i utdanningen (rettet mot alle utdannelser)	Publisering	Samarbeid med næringslivet
Indisk-norsk forskningsamarbeid Horisont Europa cOAlition S – internasjonal koalisjon om publisering Horisont 2020 Kinesisk-norsk forskningsamarbeid Money follows cooperation – felles finansieringsprogram for samarbeidsprosjekter INTPART – partnerskap mellom prioriterte land	IKTPLUSS – midler til forskning for digital innovasjon	Forskerskole FINNUT – finansiere forskning i utdanningssektor Humaniora Petroleum	Tverrfaglig forskning	cOAlition S Plan S Policy for åpen forskning INFRAST RUK-TUR Alma	Eurostars – europeisk fellesprogram for bedrifter Forsterke FoU-innsats i næringslivet SkatteFunn –skattefradragssordning Næringsløftet STUD-ENT –konkurransearena for forretningsideer Prosess21 – samarbeid om bærekraftighet Offentlig sektor-p.hd Nærings-p.hd BIA – Brukerstyrt innovasjonsarena SFI – sentre for forskningsdrevet innovasjon Direkte støtte

10.3 Oppsummering

At NFR er en sentral og svært innflytelsesrik forskningspolitisk aktør i Norge hersker det liten tvil om, og dette er da også i flere sammenhenger blitt fremhevet i forskningslitteraturen (Pinheiro et al. 2019, Mangset 2019, Schwach og Brandt 2019). Som organ befinner NFR seg i knutepunktet mellom vitenskap, politikk og forvaltning, hvor det på den ene siden er formelt underlagt Kunnskapsdepartementet, som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og på den andre siden skal være både en rådgiver for universiteter og høyskoler og en forskningspolitisk aktør for hele tverrsnittet av den offentlige forvaltning, som det forutsetter at NFR opprettholder et minimum av distanse til. NFR har med andre en grunnleggende tverrsektoriell innramming, som kan avleses i den differensierte programstrukturen som ligger til grunn for de tematiske utlysningene (og som gjenspeiler den overføringen av midler fra de ulike departementene til NFR). Disse tematiske

programutlysningene er også et uttrykk for hvordan NFR veldig direkte kan legge føringer på utviklingen av forskningssatsninger ved institusjonene.

Det er blitt påpekt at Forskningsrådet (og dets ulike forløpere) i perioden fra etterkrigstiden og frem til i dag gjennomgår en utvikling fra å være svært forskjelligartet i både betingelser og krav til forskningen i de ulike finansieringsordningene, til i dag å være langt mere stringent, sentralstyrt og standardisert (Brandt et al. 2019). Både SFF-ene og de tematiske utlysningene kan sees som et uttrykk for et forskningssystem som i stor grad påtar seg førertrøyen i utviklingen av incentivordninger som skal koble forskningen tettere på (politisk vedtatte) samfunnsrelevante problemstillinger og eksterne aktører.

10.4 Oppsummering av forvaltningsorganer

Som vi har sett i gjennomgangen av de ulike forvaltningsorganene, skjer det igjen to faser en markant omlegging forvaltningsstrukturen som er knyttet til høyere utdanning i Norge. Første fase i denne reorganiseringen skjer med opprettelsen av NOKUT i 2003, som et ledd i realiseringen av Kvalitetsreformen og andre fase finner sted femten år senere med opprettelsen av Diku og Unit, som delvis oppstår som en respons på Gjedrem-gruppen sine anbefalinger. Reorganiseringen svarer til dels til en tilsvarende utvikling man kan finne i en lang rekke europeiske land, hvor man ofte finner en «tredeleveling» av underliggende forvaltningsorganer med hver sine distinkte profiler og ansvarsområder innen henholdsvis internasjonalisering (tidligere SIU, nå til dels Diku), kvalitetssikring (NOKUT) og forskningsfinansiering (NFR) (Beerkens 2015, Altbach et al. 2009). I tillegg er Norge heller ikke alene om å opprette en fjerde type organ for ulike digitale/ teknologiske tjenester og informasjonsfunksjoner (Unit). Allikevel er dette langt fra rendyrkede direktoratprofiler i norsk sammenheng, men preges, som vi har sett, av strategisk polyfoni, flertydige roller og til dels uklare funksjoner og overlappende ansvarsområder. Dette vil vi komme tilbake til.

Et sentralt aspekt ved utviklingen av styringen på tvers av offentlig sektor siden 1990-tallet er etableringen av underliggende organer som på en og samme tid er en del av forvaltningen og som samtidig kan agere på en «armlengdes avstand» fra departementene (Christensen og Lægreid 2006). På den måten blir departementenes ansvar for sitt eller sine politikkområder, som f.eks. høyere utdanning, overført til en aktør som kan handle på vegne av en overordnet forvaltningsmyndighet. Dette har ført til en framvekst av mellomnivåer mellom staten og sektoren(e), som det fra politisk hold er blitt antatt vil skape større kapasitet og effektivitet i gjennomføringen av styring og kontakt med sektorens ulike aktører innen gitte, avgrensede temaer, som f.eks. kvalitet eller digitalisering (Verhoest 2012). Som forvaltningsorganer er NOKUT, Diku og Unit tydelige eksempler på en slik

mellomnivå-tenkning, som etableres som en type mellomrom mellom UH-sektoren og departementet for å effektivisere styringen, og hvor de blant annet de får overført mange oppgaver som tidligere har ligget hos Kunnskapsdepartementet. Denne reorganiseringen har bidratt til at mange «små» oppgaver er blitt flyttet ut av departementet, blant annet knyttet til ulike former for søknadsbehandling og enkeltvedtak. Det har også bidratt til å «rydde opp» i det som tidligere har vært en mere «kronglete» styringskjede bestående av mange små forvaltningsaktører knyttet til UH-sektoren med nokså begrensede oppgaver, herunder blant annet Cristin, BIBSYS og andre såkalte 1-4-4-organer.

Til gjengjeld har spesielt NOKUT vært preget av en ekspansiv fortolkning av oppdraget med å tilrettelegge for kvalitet i utdanning, hvor det er blitt lagt stadig mer vekt på de to «supplerende» rollene utover tilsynsrollen, i form av «pådriverrollen» og «kunnskapsrollen». Det er uttrykk for en type autonomi hos en forvaltningsaktør som blir sentral i å sette dagsorden og drive frem ulike saker i debatten om høyere utdanning. NOKUTs «ekspansjon» handler dermed ikke så mye om hvordan oppgaveporteføljer er blitt overført fra departementet til et underliggende forvaltningsorgan, men om NOKUTs framvekst som en selvstendig utdanningspolitisk aktør. Dette er en utvikling som også kan avleses i veksten av antall ansatte, fra 31 i alt i 2005 til 147 i 2020. Dissonansen mellom ulike roller – mellom en myndighetsfunksjon på den ene siden og en kunnskaps, rådgiver- eller tjenestefunksjon på den andre siden, er noe vi også gjenfinner hos Unit og Diku.

Med opprettelsen av Diku i 2018 står institusjonene i en situasjon hvor de skal forholde seg til to uavhengige forvaltningsorganer, som begge har ansvaret for å stimulere til utvikling og forbedring av utdanningskvalitet. Det fører til en fordobling av signaler, kommunikasjon og forventninger. Innenfor et og samme felt (utdanningskvalitet), finner vi markante overlapp i ansvarsområdene til de to forvaltningsaktørene, noe som blant annet fører til at sektoren skal inngå i ulike kontaktflater og samarbeid om det samme feltet med to forskjellige aktører. Dette vil vi drøfte videre i vår konklusjon og presentasjon av anbefalinger.

11 Europa

Det finnes også en rekke ulike aktører og innflytelse fra internasjonalt og overnasjonalt nivå på UH-sektoren, som vi her vil gi en kortfattet beskrivelse av.

11.1 Bologna-prosessen

Bolognaprosessen er blitt beskrevet som en desentralisert, men koordinert mellomstatlig prosess, hvor Norge som én av 48 europeiske land inngår, i tillegg til Europakommisjonen (Klemencic 2019). Hva angår Bolognaprosessens styringsform og innflytelse på institusjonene, er dette blitt beskrevet som en policy-nettverks-modell, som i vesentlig grad skiller seg fra den byråkratiske styringsformen som tradisjonelt kjennetegner staten som individuell myndighetsutøver. Utviklingen av de satsningene som ligger til grunn for Bolognaprosessen skjer gjennom samarbeid og koordinering, hvor politiske myndigheter fra de ulike landene og Europakommisjonen blir enige om felles målsetninger og hvordan de nasjonale politikkene kan tilpasses og ta høyde for disse målsetningene. Underveis mottar man også innspill og råd fra bl.a. internasjonale organisasjoner og ulike grupper av stakeholdere/ interessegrupper (herunder sammenslutninger av studentorganisasjoner og forskernettverk o.l.). De felles målsetningene er nedfelt som ikke-bindende regler, avhengig av hvert enkelt lands frivillige tilslutning. Disse ikke-bindende reglene utarbeides sammen med anbefalte implementeringsstrategier, som blir fulgt opp og evaluert i implementeringsrapporter som publiseres regelmessig. I den internasjonale forskningslitteraturen har gjennomslagskraften i Bolognaprosessen av flere blitt vurdert som vesentlig hos majoriteten av deltakerlandene, hvor satsningene på å modernisere og fremme høyere utdanning i Europa er blitt beskrevet som et internasjonalt *regime* for styringen av høyere utdanning, på grunn av den innflytelsen prosessen har hatt (Zahavi og Friedmann 2018). Samtidig skal det påpekes at dette gjennomslaget i all hovedsak har vært på strukturelt nivå og at det fremdeles er stor grad av variasjon mellom deltakerland.

Det er vel å merke i flere sammenhenger blitt påpekt at implementeringen foregår selektivt og med ulik hastighet og intensitet, avhengig av de ulike nasjonale kontekstene (European Commission/ EACEA 2018; Klemencic 2018, Voegtli et al.

2011). På tross av disse forskjellene har allikevel Bolognaprosessen medført flere gjennomgripende endringer i høyere utdanning på tvers av de europeiske nasjonalstatene, med et økt sammenfall og harmonisering av den praktiske innretningen av utdanningssystemene og i nasjonale politiske målsetninger. Dette kan blant annet ses med utbredelsen av konsolidering i gradssystemet, implementeringen av *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS) og modeller for kvalitetssikring av utdanninger, som er blant de mest synlige eksemplene på hvilke endringer prosessen har medført, i de fleste europeiske land. I løpet av de seneste 20 årene har det også vært en rekke tiltak rettet mot økt internasjonalisering av UH-sektoren, bl.a. knyttet til mobilitet av forskere, studentutveksling, finansiering og etablering av internasjonale forskningsnettverk. Trenden med økt internasjonalisering kan ses i sammenheng med Bologna-erklæringen, som ble annonsert i 1999, hvor man bl.a. la vekt på satsninger for å «øke den internasjonale konkurransen i de høyere utdanningssystemene i Europa» og at utdanningsinstitusjonene nå skulle tilsikte en «global oppmerksomhet» (Bologna Declaration 1999). Kort sammenfattat kan Bologna-prosessen dermed sies å være en markant aktør og pådriver for endringer i UH-sektoren, bl.a. med nye former for normering av kvalitet i utdanning. Det kan synes som det her har vært mindre påvirkning på forskning, hvor EU har hatt en langt viktigere rolle.

Som en katalysator for utviklingen og utbredelsen av slike standardiseringer kan Bolognaprosessen knyttes til flere konkrete modeller og programmer for (styring og vurdering av) kvalitet i UH, som også har vært i bruk i Norge, både direkte og indirekte. Av eksempler som kan trekkes frem finner vi bl.a. det såkalte *European Standards and Guidelines* (ESG), vedtatt av deltakerlandene i Bolognaprosessen i 2005. Som et redskap for kvalitetssikring av utdannelser, har ESG hatt vidtrekkende betydning for hvordan en lang rekke enkeltland i Europa vurderer og tar sikte på å fremme kvalitet i sektoren, da de landene som er tilsluttet ESG (inklusive Norge) blant annet skal gjennomgå regelmessige evalueringer av sine tiltak, prosedyrer og reguleringsmekanismer i kvalitetsstyringen av høyere utdanning for å sikre at de er i tråd med ESGs retningslinjer (Gornitzka og Stensaker 2014). Sentrale elementer i disse retningslinjene er forventninger og krav om transparens, sammenlignbarhet og standardisering i reguleringen av kvalitet.

11.2 EUs moderniseringsagenda

Vi har allerede nevnt Europakommisjonen som en sentral aktør i Bolognaprosessen. Sammen med en rekke andre EU-institusjoner er kommisjonen også sentral i arbeidet med å utvikle og fremme den såkalte moderniseringsagendaen rettet mot høyere utdanning i Europa (European Commission 2006, 2011). I «Modernisation Agenda» kan man gjenfinne mange av de idealene som ligger til grunn for deler av

de seneste 10-15 årenes reformtiltak i Norge og Nord-Europa. Dette gjelder blant annet økte krav og forventninger om gjennomsiktighet, transparens (accountability) og autonomi hos institusjonene og tiltak rettet mot å forbedre styringen, finansieringen, kvaliteten og relevansen på høyere utdanning. Dette politikkområdet løper dermed til dels i en direkte linje fra EU og Europakommisjonens moderniseringsagenda til de konkrete tiltakene i de norske reformene de to siste tiårene, som blant annet har medført opprettelsen av eksterne instanser som NOKUT (og senere DIKU) med særlig ansvar for kvalitetsutvikling, som tidligere har ligget hos institusjonene selv. I forskningslitteraturen pekes det på at en slik politisk konvergens mellom nasjonalstater innen styringen av UH-sektoren, har vært markant i de nordiske landene. Dette er vel å merke noe det finnes uenighet om, hvor andre forskningsbidrag peker i motsatt retning, av en såkalt «persistent diversity» (Pulkkinen et al. 2019).

11.3 OECD

Det finnes også andre internasjonale og mellomstatlige institusjoner som påvirker styringen av universiteter og høyskoler, med Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) som en av de sentrale aktørene. OECD regnes som en av de aktørene som har størst innflytelse på utviklingen av politisk konvergens mellom landene i Nord-Europa, og de nordiske landene baserer seg ofte på OECD sine data og statistiske modeller i redegjørelser for og vurderinger av trender, aktuelle temaer og politikkutvikling innen høyere utdanning (Shahjahan og Madden 2015, Kallo 2009). OECD benytter seg blant annet av konferanser og evalueringsrapporter som kanaler for å påvirke de nasjonale, politiske debattene og beslutningsprosessene, blant annet har det vist seg at OECD sine evalueringer har utgjort en del av grunnlaget for å igangsette reformer av UH-sektoren i flere europeiske og nordiske land (Kallo 2009).

12 Konklusjon

Når man går inn i detaljene på de mange ulike tiltakene og virkemiddeltypene som er på spill i styringen av høyere utdanning, havner man fort i et finmasket nett som det kan være vanskelig å orientere seg i og finne perspektiver på. Det skyldes blant annet nettopp at det er så mange og varierte styringsmekanismer, som til dels også krysser hverandre, men som ikke kan sies å til sammen utgjøre et koherent system. Fra et fugleperspektiv er det nok også denne tendensen man umiddelbart vil få øye på; at mange tiltak samles rundt noen avgrensede «problemfelt» samtidig som det finnes en rekke tiltak som er spredt utover sektoren, uten noen åpenbar forbindelse til øvrige initiativer og intervensjoner i feltet. Fra det samme fugleperspektivet blir det imidlertid klart at det aktuelle «styringsscenariet» man ser ned på, ikke nødvendigvis stemmer overens med noen av de «kartene» som er blitt nedtegnet av styringen i UH-sektoren i forskningslitteraturen, med sine «store fortellinger» om New Public Management eller nyliberalisme. Det vi kan få øye på er derimot et mangefasettert, voksende og til dels motsetningsfylt felt, som vi vil beskrive nærmere ved å ta utgangspunkt i utfordringene, uklarhetene og styrkene i dagens styringssystem. Ulike styringssystemer erstatter sjelden hverandre, men viser seg ofte å bli liggende igjen som 'lag' og bidrar til å forsterke kompleksiteten (Bleiklie og Frølich 2014).

Kvalitetsreformen i 2003 innvarslet ikke bare markante endringer og nye prioriteringer i styringen av UH-sektoren, men også at selve styringssystemet skulle endre seg. Kvalitetsreformen er startskuddet for et langt mere minutiøst system med økt vekt på konkurranse og resultater i tildelingen av midler, men også et system som på en ny måte får ambisjoner på vegne av UH-sektorens kjerneytelser, og hvor disse ambisjonene i stor grad kommer til å dominere store deler av styringen og politikktutviklingen de neste to tiårene.

Vi har i rapporten tatt sikte på å belyse tre ulike spørsmål. Det første spørsmålet dreier seg om i hvilken grad virkemidlene forsterker og utfyller hverandre. Det andre spørsmålet dreier seg om styringsvirkemidlene skaper uklarhet om mål og målkonflikter og til slutt spørsmålet om hvordan sammenhengen i styringen er mellom ulike forvaltningsaktører.

Vi har forsøkt å vise at det ikke eksisterer ett sammenhengende styringssystem overfor institusjonene i dag. I stedet kan få øye på mange ulike tiltak og

styringsrasjonaler som danner et lagvist styringspress, både i kraft av en aggregert effekt som kan fremtvinge økt intern byråkratisering, men også bidra til at universitetene og høyskolene i større grad trekker i samme retning. Spørsmålet er om det er dette man vil. På den andre siden er utbredelsen av markedsmekanismer, i form av mål- og resultatstyring og bruk av konkurransearenaer det utviklingstrekket som befester seg klarest når man ser på bruken av virkemidler over tid. Vi har også vist at det finnes enkelte utfordringer med koordinering av ansvar og oppgaver mellom enkelte aktører. I det nedenstående vil vi sammenfatte og vise frem noen av de aktuelle utfordringene som preger styringsvirkemidlene og aktørene på feltet. Hvis vi henter ned modellen vi introduserte i begynnelsen av rapporten, med gjennomgang av ulike «styringsrasjonaler» og ulik bruk av virkemidler, kan vi kortfattet sammenfatte de forskjellige styringsmekanismene som utdanning, forskning og intuisjonen som samfunnsaktør og ender opp med følgende resultat:

Tabell 12.1. Dominerende trekk i styringen.

	Hierarki (sticks/ pisk)	Marked/ NPM (carrot/ gulrot)	Nettverk (sermons/ preken)
Teoretisk basis	Webersk byråkrati	Ny-institusjonell økonomi	Nettverksteori
Myndighetenes rolle	Top-down basert implementering, med tilsyn og kontroll	Skaper og vokter av markeder	Tilrettelegge for nettverk og arenaer for samskaping
Styringsbegrep	Regelstyring	Mål- og resultatstyring	Samstyring
Påkrevde ressurser	Autoritet og makt	Forhandlinger, informasjon, makt	Gjensidig samarbeid, tillit
Styringsgjensstand 1: Utdanning	Forskrifter UH-lov, rammeverk, rammeplaner, tilsyn (NOKUT), akkreditering (NOKUT)	Resultatuttelling i finansiering, tilskuddordninger (programmer), senterordninger (SFU)	Enkelte kvalitetsprogrammer (Diku), arbeidslivsrelevansprogrammer (Diku)
Styringsgjensstand 2: Forskning	Forskningsetikkloven	Resultatuttelling i finansiering, senterordninger (SFF), utlysninger fra NFR/ EU	Programutlysninger (NFR), forskningsindikator (styringsparametere)
Styringsgjensstand 3: Generalisert samfunnsansvar/ "tredje rolle"	-	Konkurransearenaer med frivillig deltakelse (f.eks. grønne indikatorer)	Krav om arbeidslivsrelevans, samarbeid med offentlig/ privat sektor i tilskuddordninger og forskningsprogrammer

Gjennomgangen viser at det spesielt er utdanningssiden som er spendt ut mellom en lang rekke forskjellige virkemidler og krav, som institusjonene skal leve opp til og som ofte er knyttet til mål om å heve kvaliteten på utdanningene. Utdanningen er dermed i stor grad preget av innslag av flere styringsregimer, med regler, konkurranse og mål- og resultatstyring. Også forskningen er i økende grad blitt

gjenstand for ulike «stimuli» i form av bl.a. resultatuttelling og konkurranse, men er i svært liten grad rettslig regulert (utover det juridiske vernet av faglig autonomi og akademisk frihet og særlovgivning om etikk). Samtidig er forskningen også i større omfang enn utdanningen forsøkt styrt gjennom ulike former for samarbeidsordninger og nettverksbygging, blant annet gjennom NFR sine programmer. Parallelt med at både forskningen og utdanningen er blitt spredt utover flere styringsmekanismer, har også styringspresset på institusjonenes tredje rolle økt både direkte, gjennom forventninger om at institusjonene skal agere ut fra sitt «generaliserte» samfunnsansvar, men også via virkemidler innen forskning og utdanning, hvor det kreves at fagmiljøer skal inngå i samarbeid med eksterne aktører.

12.1 Blinde flekker i finansieringen

I diskusjonene om det norske finansieringssystemet er det som regel de 30 % som ligger i resultatuttellingen (mot de 70 % i basisfinansiering) som er gjenstand for diskusjon og strategiske vurderinger. Det er viktig å påpeke at basisfinansiering som «prestasjonsuavhengig» fordelingsmekanisme muliggjør en stor grad av intern, faglig frihet ved institusjonene, også for de som tilhører forsknings- og undervisningsmiljøer som ikke når opp i konkurransen om forskningsprogrammer eller utdanningssatsinger. Det bidrar bl.a. til å sikre at også disse miljøene kan bevilge forskningstid til sine vitenskapelige ansatte, som igjen kan understøtte koblingen mellom forskning og undervisning. Aller viktigst er det naturligvis at dette bidrar til å sikre den akademiske friheten ved institusjonene.

Utbredelsen av konkurranse og resultatuttelling er allikevel et klart trekk ved utviklingen av virkemidler og «stimuleringer» som retter seg mot sektoren. Det gjelder både i rammefinansieringen, i utlysningen av store forskningsprogrammer og i ulike typer tilskuddsordninger for utdanningene. Hva angår bruken av lukket ramme for resultatuttellingen for forskning, så risikerer man at denne oppfattes som en form for «forvrent» markedsmekanisme, hvor det kan være uforutsigbart og ugjennomtrengelig å vurdere hvorvidt og hvordan innsatsen som legges inn, i siste ende vil innløse gevinst. Vi kan peke på dette som «blinde flekker» i styringen nettopp fordi det forblir uklart for deltakeren (dvs. institusjonen) hva markedets premisser er fram til «spillet» er slutt, altså ved årsskiftet.

12.2 Fortolkningsoverskudd og translasjonskonflikter i regelverk

Den gjeldende universitets- og høyskoleloven har i stor grad beholdt sin opprinnelige struktur fra 2005, med vekt på ulike krav- og autoritetsspesifikasjoner overfor institusjonene, og mindre vekt på spesifikasjoner av produksjon og ytelse, som

f.eks. handler om hvordan studier skal tilrettelegges eller hvordan bruk av mål og resultater skal inngå i virksomheten. I vår gjennomgang av regler om krav, delegering av autoritet, produksjon og ytelse finner vi at det har vært en mindre vekst på samtlige regeltyper, men det er vesentlig å påpeke at økningen i krav (til institusjonene) i stor grad samsvarer med omfanget og økningen i delegering av autoritet til institusjonene og styrene. Med andre ord sammenfaller utvidelsen av formelt selvstyre med økningen i formelle krav til universiteter og høyskoler.

Når man ser på det samlede regelverket medregnet forskriftene er det et litt annet bilde som tegner seg, med en kompleksitet hvor flere ulike forskrifter retter seg mot den samme styringsgjenstanden. Tar vi et eksempel som utformingen av studieprogrammene så finner man en stor grad av overlapp mellom forskjellige forskrifter, hvor det er opptil åtte forskjellige nasjonale forskrifter og lover som institusjonene skal orientere seg etter, avhengig av fagområde. I tillegg kommer det ytterligere et lag av regler, gjennom de lokalt vedtatte forskriftene, som eksisterer både på institutt-, fakultet- og institusjonsnivå. Vi finner også eksempler på at det forekommer nasjonale forskrifter som retter seg mot det samme innholdet, noe vi kan se i reguleringen av studiekvalitet i studiekvalitetsforskriften og studie-tilsynsforskriften. I disse forskriftene er det også eksempler på at det forekommer overlappende eller nesten identisk ordlyd i paragrafer som omhandler det samme, noe som også kan bidra til å forsterke usikkerheten i tolkningen av regelverket. Til sammen åpner dette kompliserte regelverket for et stort fortolkningsoverskudd som både kan bidra til å «tappe» institusjonene for orienteringskapasitet, og samtidig også bidra til å svekke regelverket som reguleringsmekanisme i seg selv.

En annen utfordring dreier seg om at institusjonene kan komme til å «overfortolke» regelverket, slik at de i kommer til å lese juridiske styringsdokumenter som faglige styringsdokumenter i større grad enn hva det er grunnlag for i lovverket. Denne translasjonskonflikten kan føre til at institusjonene innsnevrer sitt eget faglige handlingsrom og autonomi i tilretteleggelsen av profesjonsutdanningen.

12.3 Koordinering og rollekonflikter

I Norge finnes det nå to forskjellige forvaltningsorganer som begge skal stimulere til utvikling og forbedring av utdanningskvalitet, NOKUT og Diku. Det er flere utfordringer knyttet til dette. For det første skal sektoren forholde seg til en fordobling av ulike signaler i form av analyser hvor f.eks. kvalitetsutfordringer og gode praksiser trekkes frem, i tillegg til en fordobling i forventningene om utvikling og nytenkning innen utdanningskvalitet. Det fører også til at sektoren må inngå i samarbeider og dialog om det samme feltet med to forskjellige forvaltningsaktører. I tillegg kan vi også peke på at det er store overlapp i ansvarsområder mellom de to aktørene til tross for at NOKUT og Diku formelt er innrettet med forskjellig

kompetanse og profil. Når vi sammenholder de to forvaltningsorganenes tiltak og oppgaver, er det mange gjennomgående overlapp knyttet til internasjonalisering, digitalisering og kvalitet i utdanningen.

En annen sentral utfordring knytter seg mere spesifikt til NOKUTs dobbeltrolle som både kunnskapsleverandør og myndighet. Selv om NOKUT har en tydelig intern arbeidsdeling og internt klare avgrensninger for «myndighetsrollen» kontra «kunnskapsrollen» er det allikevel en mulig rollekonflikt på spill fordi institusjonene ikke har alltid forutsetninger for å kunne differensiere mellom disse ulike funksjonene, noe som igjen henger sammen med at NOKUT på utsiden fremstår som en samlet organisasjon som i tillegg også selv understreker hvordan tilsyn og kunnskap er tett forbundet.

12.4 Vekst i forventninger og krav

Institusjonene skal i dag forholde seg til et stort flettverk av styringsparametere, indikatorer, regler og innrapporteringskrav, i tillegg til ulike forventningsstrømmer som kommer fra både sektorforvaltningen og andre myndigheter. Alene på utdanningssiden skal institusjonene blant annet forholde seg til nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, rammeplaner, læringsutbyttebeskrivelser, nasjonale deleksamener, tilsyn av studieprogrammer, akkreditering av (enkelte) profesjoner, i tillegg til fastsatte resultatmål. I vår gjennomgang av tildelingsbrev finner vi også at institusjonene i økende grad blir gjort til gjenstand for et «generalisert» samfunnsansvar, hvor de både skal bidra til løsninger av samfunnsutfordringer i kraft av sine kjerneytelser (hvordan utdanning og forskning kan bidra til et «bedre samfunn») samtidig som det forventes at institusjonene selv aktivt skal utvikle tiltak internt for å håndtere ulike samfunnsutfordringer, knyttet til klimaavtrykk, inkluderingsdugnad, informasjonssikkerhet, digitaliseringsstrategi, likestilling, mangfold og bekjempelse av seksuell trakassering, norsk språk eller tilrettelegging for studenters deltakelse i institusjonens virksomhet. Til sammen kan dette skape et stort press på institusjonene sin orienteringskapasitet, som både kan økt intern byråkratisering, men også en opplevelse av dissonans mellom ulike mål.

12.5 Anbefalinger

Som vi har vist, er institusjoner i dag stilt overfor et aggregat av virkemidler og aktører, som er basert på forskjellige og til dels motstridende styringsrasjoner og intensjoner. Det har blant annet medført at institusjonene i dag forventes å skulle leve opp til sitt samfunnsoppdrag på andre betingelser enn tidligere, hvor de i økende grad skal konkurrere om både prestisje og midler til forskning og utdanning, mens de samtidig er underlagt et langt mere gjennomgripende ettersyn

og kontroll, i form av innrapporteringskrav og prosedyrer for oppfølging. I tillegg skal institusjonene i større grad enn tidligere leve opp til forventninger om samarbeid med offentlig og privat sektor og nettverksbygging på tvers av fagmiljøer, institusjoner og landegrenser samt ta ansvar for en lang rekke samfunnsutfordringer.

Som vi også har pekt på flere ganger underveis i rapporten, så er det enklere å innføre nye regler og styringsmekanismer, enn det er å avskaffe allerede eksisterende komponenter i et styringssystem. Selv om antallet indikatorer er blitt redusert de senere årene, innebærer ikke det at omfanget av styringen er blitt mindre, men kanskje mere indirekte og subtil styring med økning av nye kombinasjoner av frivillighet og økonomisk incentiver, ikke minst i form av nye konkurransearenaer. Det samme gjelder den måten underliggende forvaltningsaktører har en tendens til å utvikle selvstendige identiteter i styringskjeden og begynne å agere på grunnlag av slike selvstendige identiteter, med den konsekvens at krav og forventninger ofte vil øke for institusjonene i sektoren. Dette kan vi til dels gjenfinne i NOKUT og Dikus forsøk på å utvikle strategisk polyfone identiteter, som blant annet medfører at mengden kommunikasjon og forventningsstrømmer overfor universitetene og høyskolene vokser. På den ene siden øker dette styringspresset vertikalt ned mot institusjonene samtidig som det også øker kompleksiteten horisontalt mellom de ulike forvaltningsorganene og mellom forvaltningsorganene og Kunnskapsdepartementet.

Vi pekte også innledningsvis på en iboende dissonans i intensjonene og ønskene som knytter seg til den politiske styringen av universiteter og høyskoler i dag, hvor man på den ene siden ønsker å legge til rette for ulike institusjoners særegenheter og ulike vilkår, men samtidig utvikler og i enkelte sammenhenger forsterker bruk av standardiserte virkemidler, med likhet i styringsparametere, i regelverket og i finansiering. Når vi ser nærmere på alle tilbakemeldingene fra institusjonene, som er blitt publisert gjennom våren som et ledd i arbeidet med å utarbeide en ny stortingsmelding, står det klart at lærestedene peker på nokså forskjellige preferanser og at de har ulike interesser, som er betinget av historie, geografisk lokalisering, faglig profil på institusjonen og om hvorvidt de har fusjonert eller ikke. Med andre ord er det også utfordrende å finne og lokalisere en «samlende» stemme i erfaringene universitetene og høyskolene gjør seg og hva de ønsker seg. Denne heterogeniteten er imidlertid selv en indikasjon på at mange og grunnleggende forskjeller er noe av det institusjonene har til felles, i den forstand at dette ikke er noe styringen per dags dato i tilstrekkelig grad tar høyde for. Vi vil i det følgende peke på noen overordnede refleksjonsøvelser om styringen som vi vil anbefale på bakgrunn av rapportens funn. Det dreier seg om systemmål og individuelle mål (1), strategisk bruk av virkemidler (2), og koordinering mellom

ulike aktører (3). I tillegg vil vi peke på to konkrete forhold som vi anbefaler at Kunnskapsdepartementet går inn i.

Systemmål og individuelle mål.

For øyeblikket synes styringen å stå ved et slags veiskille uten at det er klart hvor den er på vei. Styringsdialogen har endret seg, blant annet med bruk av utviklingsavtalene som nettopp skal fange opp og innrette styringen gjennom individuelt fastsatte rammer. Vi vil anbefale at departementet nå tar denne tenkningen et skritt videre, for å vurdere hvordan systemet i større grad kan kalibreres til å finne en balanse mellom standardiseringer og videreutvikling av den type dialogbasert og individuelt tilrettelagte «skreddersømløsninger» som utviklingsavtalene er et uttrykk for. Kan overordnede systemmål i større grad balanseres mot institusjonsspesifikke mål? Dette innebærer naturligvis mange overveielser om hvilke konkrete områder fordelene ved ensartethet skal være førende, på den ene siden og på hvilke områder institusjonstilpasning vil kunne fungere som et styringsprinsipp, på den andre siden.

Strategisk bruk av virkemidler og grenser for styring?

Som vi har pekt på er utdanningene ved institusjonene i dag spent ut mellom svært mange forskjellige reguleringsmekanismer, krav og forventninger, fra et komplekst regelverk til resultatstyring og konkurranse. Utdanningen står her i en særstilling, men vi kan også peke på variasjonen i styringsambisjoner som retter seg mot forskningen og institusjonenes samfunnsansvar og «tredje rolle». Alene i 2019 og 2020 er det blitt introdusert to nye indikatorsett overfor institusjonene, i form av gevinstrealiseringsplanen og grønne tiltak (sistnevnte ser imidlertid ut til å bli avvirket). Det finnes imidlertid ikke noen sentral koordinering eller «metaregulering» av disse mange ulike tiltakene og styringsmekanismene, noe som til dels kan ses i sammenheng med at Kunnskapsdepartementet har overført stadig flere oppgaver til underliggende forvaltningsorganer, i tillegg til at disse organene har vokst seg relativt store. Det har medført en situasjon hvor bruken av konkurranse, resultatmål, standardisering og regler i styringen av f.eks. utdanning mangler en koordinerende strategi. Med strategi viser vi her til konkrete og langsiktige vurderinger av når det er meningsfylt å anvende et virkemiddel og hva som skjer når blant annet utdanning blir gjenstand for mange ulike virkemidler i kombinasjon. Vi vil derfor anbefale at Kunnskapsdepartementet gjør en vurdering av hvordan man kan finne fram til en balanse mellom de ulike styringsregimene (konkurranse, regler, resultater, osv.), som også kan bidra til å dempe forventningsstrømmene som spesielt retter seg mot utdanningene, med tanke på at mange av styringsmekanismene har til hensikt å støtte opp under institusjonenes arbeid med å

forbedre kvaliteten. I en slik vurdering kan man åpne opp for mer grunnleggende spørsmål om hvor grensene skal gå for statens intervensjoner i sektoren og om det er mulig eller ønskelig å utvikle en styring som i større grad besinner seg på grensene for styring. Kan det tenkes at styringen på enkelte områder kan bidra til støtte opp under utdanningskvalitet ved å avholde seg fra styring, eller holde seg på en viss avstand?

Koordinering

Å skulle forholde seg til et slikt krysspress av forventningsstrømmer er en del av institusjonenes vilkår som en helt sentral samfunnsaktør. Det som derimot kan bidra til å skape store utfordringer er summen av de ulike styringsmekanismene- og aktørene som institusjonene i dag skal forholde seg til. Koordinering og ansvar mellom underliggende forvaltningsorganer. Vi anbefaler Kunnskapsdepartementet å gjøre en vurdering av ansvarsfordelingen mellom Diku og NOKUT, med henblikk på å avdekke overlapp i oppgaveporteføljen.

I tillegg vil vi anbefale Kunnskapsdepartementet å vurdere en gjennomgang av følgende punkter:

- Den rettslige reguleringen av UH-sektoren. Det er allerede bebudet en forenkling av regelverket, men vi ønsker å påpeke to forhold knyttet til dette spørsmålet. For det første eksisterer det mange kryssende forskrifter på feltet, som gjør det vanskelig å orientere seg etter gjeldende lover og regler. For det andre finnes det en latent translasjonskonflikt i forholdet mellom regelverkets handlingsrom og institusjonenes egne, ofte nokså strenge tolkning av regelverket. Forskriftene synes å bli lest som både juridiske og faglige styringsdokumenter og vi anbefaler Kunnskapsdepartementet å gjøre en samlet vurdering av forskriftenes status i regelverket, som kan bidra til å klargjøre mulige usikkerheter på institusjonsnivå.
- Resultatuttelling i lukket ramme. Som vi allerede har påpekt kan forskningindikatorne bidra til å skape en ugjennomsiktig konkurransearena, hvor forholdet mellom innsats og premiering ikke i tilstrekkelig grad realiseres. På denne bakgrunn vil vi anbefale Kunnskapsdepartementet å åpne opp for en dialog med institusjonene om innretningen på resultatuttellingen av finansieringen.

Referanser

- Aagaard, K., & De Boer, H. (2017). The Danish UNIK initiative: An NPM-inspired mechanism to steer higher education. In: H. de Boer, J. File, J. Huisman, M. Seeber, M. Vukasovic & D. Westerheijden (red.). *Policy analysis of structural reforms in higher education: Processes and outcomes*. Cham: Springer, pp. 141-159.
- Aagaard, K., Hansen, H.F., Rasmussen, J.G. (2016), Mergers in Danish higher education: An overview over the changing landscape. In: R. Pinheiro, L. Geschwind & T. Aarrevaara (red.). *Mergers in higher education. The experience from northern Europe*. Cham: Springer, pp. 73-88.
- Aarrevaara, T., & Dobson, I.R. (2016). Merger mania? The Finnish higher education experience. In: R. Pinheiro, L. Geschwind & T. Aarrevaara (red.). *Mergers in higher education. The experience from northern Europe*. Cham: Springer, pp. 59-72.
- Aamodt, P. O. og Lyby, L (2019): Instrument eller institusjon? Skiftende politiske prioriteringer i Lauvdal, T. og Knutsen, J. (red.) Geografi, vitenskap, kunnskap. Cappelen Damm.
- Ahola, S., Hedmo, T., Thomsen, J.-P., & Vabø, A. (2014). *Organisational features of higher education: Denmark, Finland, Norway & Sweden*. Oslo: NIFU.
- Altbach, P. G. (2009). Peripheries and centers: Research universities in developing countries. *Asia Pacific Education Review*, 10(1), 15-27.
- Bak Pedersen, P. (2020). Controlling autonomy: Governmental regulation of Danish universities from 1989 to 2015. In *Governing the Reformed University* (pp. 40-67). Routledge.
- Barrier, J., & Musselin, C. (2016). Draw me a university: Organizational design processes in university mergers. In *The university under pressure*. Emerald Group Publishing Limited.
- Benner, M., & Geschwind, L. (2016). Conflicting rationalities: Mergers and consolidations in Swedish higher education policy. In: Pinheiro, R., Geschwind, L., & Aarrevaara, T. (eds.) (2016). *Mergers in higher education. The experience from northern Europe*. Cham: Springer, pp. 43-58.

- Beerens, M. (2015). Agencification challenges in higher education quality assurance. In *The Transformation of University Institutional and Organizational Boundaries* (pp. 41-61)
- Bleiklie, I. (2009). Norway: from tortoise to eager beaver?. In *University governance* (pp. 127-152). Springer, Dordrecht.
- Bleiklie, I., and Michelsen, S. (2013). Comparing HE policies in Europe. Structures and reform outputs in eight countries. *Higher Education*, 65, 113-133.
- Bleiklie, I. (2006). Policy regimes and policy making. In *Transforming Higher Education* (pp. 39-67). Springer, Dordrecht.
- Bleiklie, I. og Frølich, N. (2014). Styring, organisering og ledelse i høyere utdanningspolitikk. I Frølich et al. (red): *Kapasitet, styring og relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Oslo: Cappelen Damm
- Bleiklie, I. (2018). New public management or neoliberalism, higher education. *Encyclopedia of international higher education systems and institutions*, 1-6.
- Capano, G. (2011). Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*, 89(4), 1622-1642.
- Christensen, T. (2014). "University governance reforms: potential problems of more autonomy?" *Higher Education*, 62(4), 503-517.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, 3(1), 125-146.
- Christensen, T., Knuth, M., Lægreid, P., & Wiggan, J. (2009). Reforms of welfare administration and policy—a comparison of complexity and hybridization: an introduction. *Intl Journal of Public Administration*, 32(12), 1001-1005.
- Christensen, T., Gornitzka, Å., & Maassen, P. (2014). Global pressures and national cultures: A Nordic university template? In: P. Mattei (ed.). *University adaptation at difficult economic times*. Oxford: Oxford University Press, pp. 30-52.
- Clark, B. R. (1983). Governing the higher education system. The structure and governance of higher education, 31-37.
- De Boer, H. (2017). Strengthening research at the Dutch 'hogescholen': From ideas to institutionalization. In: H. de Boer, J. File, J. Huisman, M. Seeber, M. Vukasovic & D. Westerheijden (eds.). *Policy analysis of structural reforms in higher education: Processes and outcomes*. Cham: Springer, pp. 75-94.
- De Boer, H. F. de, & Huisman, J. (1999). The New Public Management in Dutch universities. In: Braun, D. & Merrien, F.-X. (eds.), *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*. Jessica Kingsley, London, pp. 100-118.

- De Boer, H., Enders, J., & Schimank, U. (2007) On the way towards New Public Management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In: D. Jansen (ed.). *New forms of governance in research organizations: Disciplinary approaches, interfaces and integration*. Dordrecht: Springer, pp. 137-154.
- De Boer, H., & File, J. (2009) *Higher education governance reforms across Europe*. Brussels: ESMU.
- De Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K., & Vossensteyn, H. (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. Enschede: CHEPS.
- De Boer, H., Kolster, R., & Westerheijden, D. (2019). *Beleidsdoorlichting hogere onderwijs 2015-2018. Sturing en beleidsinstrumentanalyse*. Enschede: CHEPS.
- Degn, L. (2015). Translating governance Ideas in Danish higher education. *Higher Education Policy*, 28, 295-313.
- Dobbins, M. (2017). Convergent or divergent Europeanization? An analysis of higher education governance reforms in France and Italy. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 177-199.
- Donina, D., Meoli, M., & Paleari, S. (2015). The new institutional governance of Italian state universities: what role for the new governing bodies?. *Tertiary Education and Management*, 21(1), 16-28.
- Donina, D., & Meoli, M. (2015). The role of the university in twenty-first century European society. *The Journal of Technology Transfer*, 40(3), 369-379.
- Elken, M. & Borlaug, S. (2020). Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning. En evaluering av pilotordningen. NIFU rapport 2020:21
- Elken, M. & Wollscheid, S. (2016). The relationship between research and education: typologies and indicators. A literature review. NIFU rapport 2016: 8.
- Expert Committee (2009). *The university evaluation. 2009 evaluation report*. Copenhagen: Ministry of Science, Technology and Innovation.
- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher Education*, 56(3), 325-348.
- Frølich, N., Guldbrandsen, M., Vabø, A. og Wiers-Jenssen, J. (2016). Kvalitet og samspill i universitets- og høgskolesektoren. NIFU Rapport 2016:2
- Frølich, N., Reiling, R. B., Gunnes, H., Mangset, M., Orupabo, J. Ulvestad, M.E., Misje Østbakken, K., Lyby, L. & Larsen, E. (2019). Attraktive akademiske karrierer? Søkning, rekruttering og mobilitet i UH-sektoren. NIFU-rapport 2019:10.
- Frølich, N., Christensen, T., & Stensaker, B. (2019). Strengthening the strategic capacity of public universities: The role of internal governance models. *Public Policy and Administration*, 34(4), 475-493.

- Frølich, N., Wendt, K., Reymert, I., Tellmann, S. M., Elken, M., Kyvik, S., & Larsen, E. H. (2018). Academic career structures in Europe: perspectives from Norway, Denmark, Sweden, Finland, the Netherlands, Austria and the UK.
- Forskningsrådet (2019): Årsrapport
- Goedegebuure, L. (1992). *Mergers in higher education: A comparative perspective*. Utrecht: Lemma.
- Gornitzka, Å., and Maassen, P. (2000). Hybrid steering approaches with respect to European higher education. *Higher Education Policy*, 13(3), 267-268.
- Gornitzka, Å., & Stensaker, B. (2014). The dynamics of European regulatory regimes in higher education—Challenged prerogatives and evolutionary change. *Policy and Society*, 33(3), 177-188.
- Gornitzka, Å., Maassen, P., & De Boer, H. (2017). Change in university governance structures in continental Europe. *Higher Education Quarterly*, 71(3), 274-289.
- Hansen, H.F., Geschwind, L., Kivistö, J., Pekkola, E., Pinheiro, R., Pulkkinen, K. (2019). Balancing accountability and trust: University reforms in the Nordic countries. *Higher Education*, 78(3), 557-573.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. London: Macmillan.
- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age*. London: Palgrave Macmillan.
- Hovdhaugen, E., Aamodt, P. O., Reymert, I., & Stensaker, B. (2016). Indikatorer på kvalitet i høyere utdanning. NIFU arbeidsnotat 2016: 3
- Howlett M. & Ramesh M. (1995). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Hüther, O., & Krücken, G. (2018). Higher Education in Germany--Recent Developments in an International Perspective. Cham: Springer International Publishing.
- Jongbloed, B., Kaiser, F., Westerheijden, D.F. (2019 online). Improving study success and diversity in Dutch higher education using performance agreements. *Tertiary Education and Management*.
- Hood, C. og Margetts, H. (2007) The tools of government in the digital age. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Hood, C. (1983) The tools of government. London: Macmillan
- Høst, H., Aamodt, P.O., Hovdhaugen, E. & Lyby, L. (2019). Styr eller søkerstyr? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud. NIFU Rapport 2019:15
- Jennings, P. D., Schulz, M., Patient, D., Gravel, C., & Yuan, K. (2005). Weber and legal rule evolution: The closing of the iron cage?. *Organization Studies*, 26(4), 621-653.
- Kallerud, E., & Aagaard, K. (2015). Forsknings-og innovasjonspolitisk rådgivning—et broket organisatorisk bilde. *Forskningspolitikk*, 2015(3), 24-25.

- Kallo, J. (2009). OECD education policy. A comparative and historical study focusing on the thematic reviews of tertiary education. *KeVer*, 8(4).
- Kivistö, J. og Zalyyevska (2015): *Agency Theory as Framework for Higher Education Governance*. I Huisman et al. (red.) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. New York: Palgrave Macmillan
- Kivistö, J., Hansen, H. F., Geschwind, L., Pekkola, E., Pinheiro, R., & Pulkkinen, K. (2019). Balancing accountability and trust: university reforms in the Nordic countries. *Higher Education*, 78(3), 557-573.
- Klemenčič, M. 2018. "European Higher Education in 2018." *European Journal of Higher Education* 8 (4): 375–377.
- Klemenčič, M. (2019). 20 Years of the Bologna Process in a Global Setting: the external dimension of the Bologna Process revisited.
- Kretek, P. M., Dragšić, Ž., & Kehm, B. M. (2013). Transformation of university governance: on the role of university board members. *Higher Education*, 65(1), 39-58.
- Kogan, M., Bauer, M., Bleiklie, I., & Henkel M. (2000). *Transforming higher education: A comparative study*. London: Jessica Kingsley.
- Kyvik, S., & Stensaker, B. (2013). Factors affecting the decision to merge: The case of strategic mergers in Norwegian higher education. *Tertiary Education and Management*, 19(4), 323-337.
- Mangset, M. (2019). Fondsforvaltning i praksis – profesjonaliseringens utilsiktede konsekvenser. I Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M., & Schwach, V. (red.). *Avhengig av forskning: de norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- Maassen, P.A., and van Vught, F.A. (1988) An intriguing Janus-head: The two faces of the new governmental strategy for higher education in the Netherlands. *European Journal of Education*, 23(1–2), 65-76.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets. The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Heidelberg: Physica Verlag.
- Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe 1986-1988. *European Journal of Education*, 23, 7-23.
- NOKUT (2018): Innspill knyttet til rettslig regulering og regelverksstruktur til Universitets- og høyskolelovutvalget
<https://www.nokut.no/globalassets/nokut/artikkelbibliotek/generell/innspill/innspill-knyttet-til-rettslig-regulering-og-regelverksstruktur.pdf>

- Musselin, C., & Teixeira, P. N. (red.). (2014). Reforming higher education: public policy design and implementation (Vol. 41). Springer Science & Business Media.
- Neave, G., & Vught, F. A. van (1991). *Prometheus Bound: the changing relationship between government and higher education in Western Europe*. Oxford: Pergamon.
- Nokkala, T., & Välimaa, J. (2017). Finnish mergers: Change in the context of continuity. In: H. de Boer, J. File, J. Huisman, M. Seeber, M. Vukasovic & D. Westerheijden (eds.). *Policy analysis of structural reforms in higher education: Processes and outcomes*. Cham: Springer, pp. 225-244.
- NOKUT (2019): Årsrapport
- OECD (2019): Benchmarking Higher Education System Performance: Norway. OECD report, OECD Publishing, Paris,
- OECD (2016), Addressing the challenges in higher education in Norway, OECD Economics Department Working Papers, No. 1285, OECD Publishing, Paris,
- Olsen, J.P. (1988). Administrative reform and theories of organization. In: C. Campbell and B.G. Peters (eds.). *Organizing governance, governing organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 233-254.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative science quarterly*, 129-141.
- Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (Eds.). (2009). *University governance*. Springer Netherlands.
- Paradeise, C., & Thoenig, J. C. (2013). Academic institutions in search of quality: Local orders and global standards. *Organization studies*, 34(2), 189-218.
- Pinheiro, R. (2010). University ambiguity and institutionalization: A tale of three regions. *Universities and regional development: A critical assessment of tensions and contradictions*, 35-55.
- Pinheiro, R., Geschwind, L., & Aarregaard, T. (red.) (2016). *Mergers in higher education. The experience from northern Europe*. Cham: Springer.
- Pinheiro, R., Geschwind, L., Foss Hansen, H., & Pulkkinen, K. (2019). Reforms, organizational change and performance in higher education: A comparative account from the Nordic countries (p. 326). Springer Nature.
- Pulkkinen, K., Hansen, H. F., Geschwind, L., Kivistö, J., Pekkola, E., & Pinheiro, R., (2019). Balancing accountability and trust: university reforms in the Nordic countries. *Higher Education*, 78(3), 557-573.
- Røiseland, A. og Vabo, S. (2012) *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms*. Washington, DC: World Bank.

- Smith, A. (2007): Multi-level governance. What it is, and how it can be studied. The Handbook of Public Administration. London: Sage
- Terum, L. I., & Smeby, J. C. (2014). Akademisering, kvalitet og relevans. Debatten om utdanningene til velferdsstatens profesjoner. I N. Frølich, E. Hovdhaugen & LI Terum (red.). Kvalitet, kapasitet og relevans, 114-143.
- Schwach, V. & Brandt, T. (2019). Internasjonaliseringsagenten. I Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M., & Schwach, V. (red.). Avhengig av forskning: de norske forskningsrådenes historie. Fagbokforlaget.
- Stensaker, B. (2006a). Governmental policy, organisational ideals and institutional adaptation in Norwegian higher education. *Studies in Higher Education*, 31(1), 43-56.
- Stensaker, B. (2006b). Kvalitet som forhandling: NOKUT i norsk høyere utdanning 2003-2006. NIFU STEP, Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, Senter for innovasjonsforskning.
- Stensaker, B. (2014). Troublesome institutional autonomy: governance and the distribution of authority in Norwegian universities. In *International Trends in University Governance* (pp. 48-62). Routledge.
- Stensaker, B., Vabø, A., Frølich, N., Bleiklie, I., Kvam, E. og Waagene, E. (2013). Styring og strategi. Betydningen av ulike styringsmodeller for lærestedenes strategiarbeid. (113). Rapport. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU.
- Sørhaug, T. (2003): Fra plan til reformer – Det store regjeringsskiftet. I Neumann, B. og Sending, O.J. (red.) *Regjering i Norge*. Oslo: Pax Forlag
- Sørheim, R., & Tollefsen, S. (2014). Strategisk styring i staten. I Å. Johnsen (Red.). *En strategisk offentlig sektor*, 117-139.
- Vabø, A., & Aamodt, P. O. (2005). Kvalitetsreformen og universitetene som masseutdanningsinstitusjon.
- Vabø, A., & Aamodt, P. O. (2009). Nordic higher education in transition. In: D. Palfreyman & T. Tapper (eds.). *Structuring mass higher education. The role of elite institutions*. Abingdon: Routledge, pp. 57-72.
- Vabø, Agnete; Alvsvåg, Aina; Kyvik, Svein; Reymert, Ingvild (2016). The establishment of formal research groups in higher education institutions. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*.
- Välimaa, J., Aittola, H., & Ursin, J. (2014). University mergers in Finland: Mediating global competition. *New Directions for Higher Education*, 168, 1-53.
- Van Vught, F. (ed.) (1989) *Governmental strategies and innovation in higher education*. London: Jessica Kingsley.
- van Vught, F., & Boer, H. de (2015). Governance models and policy instruments. In: J. Huisman, H. de Boer, D.D. Dill & M. Souto-Otero (eds.). *Handbook of higher education policy and governance*. London: Palgrave Macmillan, 38-56.

- Vagstad et al. (2007) Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren - teoretiske vurderinger. Rapport.
- Vedung, E. (2007): Policy Instruments: Typologies and theories. I R. C. Rist et al. (red): Carrots, sticks & semons: Policy instruments and their evaluation. New Jersey: Transaction Publishers
- Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263-277.
- Van Witteloostuijn, A., & De Jong, G. (2010). Ecology of national rule birth: A longitudinal study of Dutch higher education law, 1960–2004. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 187-213.
- Zahavi, H., and Y. Friedman. 2018. "The Bologna Process: An International Higher Education Regime." *European Journal of Higher Education*

Vedlegg

Vedlegg 1. Nasjonale styringsparametere 2019

Styringsparameter	Adressat	Problemattributt	Vurderingsgrunnlag	Kilde
Andel bachelorkandidater som gjennomfører på normert tid	Student	Progresjon	Prosentandelen som har fullført på normert tid av bachelorkandidater.	DBH
Andelen mastergradskandidater som gjennomfører på normert tid	Student	Progresjon	Prosentandelen som har fullført på normert tid av masterkandidater	DBH
Andel PH. D.-kandidater som gjennomfører innen seks år	Stipendiat	Progresjon	Prosentandelen som har fullført doktorgraden av alle doktorgradskandidatene som ble tatt opp på doktorgradsstudier for seks år siden.	DBH
Oppfyllelse måltall på helsefag- og lærerutdanningene	Organisasjon	Dimensjonering	Antall uteksaminerte innen helsefag og lærerutdanninger	DBH
Skår på hvordan studentene oppfatter studiekvaliteten	Ansatt (vitenskapelig)	Studiekvalitet	Helhetsvurdering: alt i alt, hvor fornøyd er studenten med studieprogrammet	Studiebarom.
Faglig tidsbruk (timer) per uke blant heltidsstudenter	Organisasjon	Studiekvalitet	Tidsbruk: Summen av antall timer læringsaktiviteter organisert av institusjonen og ikke-organisert studieinnsats	Studiebarom.
Antall publikasjonspoeng per faglig årsverk	Ansatt (vitenskapelig)	Forskningsproduksjon	Publikasjonspoeng totalt og faglig årsverk	DBH
Verdien av Horisont 2020-kontrakter per FoU-årsverk	Ansatt (vitenskapelig)	Forskningsproduksjon	Verdien i Euro av innstilte prosjekter i H2020 pågjeldende budsjettår per FoU-årsverk samme år	NIFU
Andel utreisende utvekslingsstudenter på Erasmus+ av totalt antall studenter	Student	Studentmobilitet	Andelen utreisende utvekslingsstudenter på utvekslingsavtalen Erasmus+.	DBH
Andel mastergradskandidater sysselsatt i relevant arbeid et halvt år etter fullført utdanning	Student	Arbeidslivsrelevans	Årlig kandidatundersøkelse	NIFU
Bidraginntekter fra Forskningsrådet per faglig årsverk	Ansatt (vitenskapelig)	Forskningsproduksjon	Bidraginntekter (i hele tusen) fra Forskningsrådet hentes fra årsregnskapet	DBH
Andre bidrags- og oppdragsinntekter per faglig årsverk	Ansatt (vitenskapelig)	Forskningsproduksjon	Inntekter (i hele tusen) hentes fra årsregnskapet og omfatter summen av inntekt fra oppdragsfinansiert aktivitet og tilskudd til annen bidragsfinansiert aktivitet utenom EU (forskning og utdanning)	DBH
Andel forskningsinnsats i MNT-fag	Organisasjon	Forskningsproduksjon	Andelen FoU-utgifter i MNT-fag av totale FoU-utgifter ved institusjonen.	NIFU
Antall studiepoeng per faglig årsverk	Organisasjon	Effektivitet	Dataspesifikasjon for studiepoeng skal hentes fra pågjeldende års Orientering om statsbudsjett for universitet og høyskolar.	Definert i statsbudsjettet + institusjonens egne tall
Andel kvinner i dosent- og professorstillinger	Organisasjon	Ansattes arbeidsvilkår/	Prosentandel kvinner i pågjeldende stillinger	DBH

Vedlegg 2. Oversikt over «andre forventninger og krav» i tildelingsbrev til UH institusjoner.

Grønt vurderingskort			
Mål/krav/forventning	Hvem	Respondering	Belønning/straff
Målet er å gjøre UH-sektoren grønnere	Diku	Kategoriene høgskoler og universiteter skal måles på er: -Arealutnyttelse -Innkjøp -Avfall -Energiproduksjon -Energiforbruk -Flyreiser innenlands -Flyreiser utenlands -Bærekraft i utdanningene -Forskning for det grønne skiftet Fra 2021 også: -Biologiske mangfold	Rapportering av tall er frivillig for hver institusjon

Informasjonssikkerhet			
Mål/krav/forventning	Hvem	Respondering	Belønning/straff
<p>Regjeringen lanserte en digitaliseringsstrategi for høyere utdanning og forskning i 2017. Informasjonssikkerheten er den del av digitaliseringsstrategien.</p> <p>Konfidensialitet: Hindre at uvedkommende får tilgang til konfidensiell informasjon</p> <p>Integritet: Sikre at informasjon er uforsket og til å stole på</p> <p>Tilgjengelighet: Sikre at tjenester er tilgjengelige for alle brukere som er avhengig av disse</p> <p>I handlingsplanen for digitalisering i høyere utdanning og forskning er det satt opp følgende målbilder for informasjonssikkerhet og personvern:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Helhetlig styring av informasjonssikkerhet og personvern er et fundament for digitalisering og strategiske satsinger. - Institusjonene har egeninteresse i å løfte kravene til informasjonssikkerhet og personvern høyere enn de nasjonale minstekravene, basert på informasjonens verdi. - Ledelsen ivaretar institusjonenes informasjonsverdier, og følger nasjonale føringer gjennom et systematisk arbeid for tilfredsstillende informasjonssikkerhet og personvern. - Forskere ivaretar informasjonssikkerheten til data, herunder forskningsdata, og forskningsdeltakernes personvern på en tilfredsstillende måte. - Studenter og ansatte er i stand til å håndtere data slik at hensynet til informasjonssikkerhet og personvern ivaretas. - All bruk av data og IKT ivaretar hensynet til informasjonssikkerhet og personvern gjennom hele livsløpet (innebygd informasjonssikkerhet og personvern). 	Unit		

Digitaliseringsstrategi			
Mål/krav/forventning	Hvem	Respondering	Belønning/straff
<p>Digitaliseringsstrategien følger de til enhver tid gjeldende sektormålene. Disse vil også være hovedmål for digitalisering og IKT i UH-sektoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Høy kvalitet i utdanning og forskning - Forskning og utdanning for velferd, verdiskapning og omstilling - God tilgang til utdanning - Effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem <p>Videre presenterer digitaliseringsstrategien målbilder som skal være styrende for utvikling a delstrategiene og gjennomføring av tiltak.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Målbilde for studenten - Målbilde for læreren - Målbilde for forskeren - Målbilde for ledelsen på alle nivåer - Målbilde for data og infrastruktur - Målbilde for administrative systemer 	<p>Unit: Ansvar for forvaltning av IKT og digitalisering på sektornivå. Lage et utkast til ny digitaliseringsstrategi i samarbeid med universitetene og hyskolene</p> <p>Diku, NOKUT og NFR: Oppgaver knyttet til kvalitetsutvikling og kvalitets-sikring av utdanning og forskning</p> <p>Diku, NOKUT og Unit: kartlegge bruk av digital teknologi for å styrke undervisning og læring med sikte på å finne tiltak som har bredt spredningspotensiale og gode resultater.</p>		
Midlertidighet			
Mål/krav/forventning	Hvem	Respondering	Belønning/straff
Norsk språk			
Mål/krav/forventning	Hvem	Respondering	Belønning/straff
<p>Språkrådet skal gjennom målrettede aktiviteter fremme norsk språks status og bruk på utsatte samfunnsområder. Følgende delmål gir retning for arbeidet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Språkrådet skal bidra til å styrke norsk språks status og bruk i samfunnet (statusmålet) - Å fremme norsk som et godt og velfungerende kultur- og bruksspråk (korpusmålet) - Å sikre det språklige mangfoldet og språkbrukernes interesser (språkbrukermålet) 	Språkrådet		
Inkluderende arbeidsliv			
Mål/krav/forventning	Hvem	Respondering	Belønning/straff
<p>Målet er å legge til rette for at så mange som mulig kan arbeide så mye som mulig, så lenge som mulig.</p> <p>Mål på nasjonalt nivå:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sykefraværsprosenten skal reduseres med 10% sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018 - Frafall fra arbeidslivet skal reduseres 	<p>Arbeids- og velferdsetaten gitt en sentral rolle i å følge opp avtalens intensjoner og myndighetenes forpliktelser.</p> <p>Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått i oppdrag å lede sekretariatet for faggruppen.</p> <p>Det partssammensatte Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd under ledelse av arbeids- og sosialministeren har ansvaret for oppfølgingen av IA-avtalen på nasjonalt nivå</p>	<p>Direktoratet bes rapportere på hvilke tiltak som er iverksatt for å tilpasse NAV Arbeidslivssenters virksomhet til den nye IA-avtalens mål, virkeområde, virkemidler og innretning for øvrig.</p> <p>Direktoratet skal gi en sammenstilling av NAV Arbeidslivssenters erfaringer med virksomhetsbistand i lys av ny IA-avtale og beskrive endringene fra tidligere avtaleperioder. Direktoratet skal også rapportere på etatens erfaringer med tiltak som Side 4 er iverksatt for å tilpasse NAV Arbeidslivssenteres bistand til den nye IA-avtalen, jf. rapporteringspunktet ovenfor.</p> <p>Direktoratet skal gi en kort rapportering på deltakelse og bidrag innenfor utvikling og iverksetting av ovennevnte virkemidler i IA-avtalen. Side 5 Direktoratet bes rapportere på rapporteringspunkter og oppdrag gitt under pkt. 3 i dette brevet i årsrapporten</p>	

Vedlegg 3. Oversikt over hvilke andre myndighetsaktører som UH-sektoren også skal forholde seg til.

Dep.	Styringsaktør	Styring rettet mot	Primært ansvarsområde	Øver innflytelse på sektoren gjennom	Virkemidler	Overlappende ansvarsområde med
KMD ²	Datatilsynet	Offentlige og private	Personvern Informasjonssikkerhet		Lovverk Tilsyn Forelegg	Sekretariatet for informasjonssikkerhet.
	Statsbygg	Offentlige	Forvalte og utvikle bygnings- og eiendomsmasse		Rådgivning Utleie	
	Digitaliseringsdirektoratet (DIFI)	Offentlig, privat og frivillig (ideell)sektor	Digitalisering og informasjonsforvaltning	Drifter og videreutvikler fellesløsninger	Prosjektveiledning	
HOD ³	Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet	Offentlig og privat	Ansvar for forsvarlig bruk av strålekilder i medisin og forskning	FoU-virksomhet, Senter for radioaktivitet, mennesker og miljø (CERAD) underlagt Senter for fremragende forskning	Forskningsformidling Tilsyn	
	Departementet	Offentlig		Legge føringer innen helse- og sosialfag i høyere utdanning (RETHOS)	Utarbeide retningslinjer	Barne- og familiedepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet
	Helsetilsynet	Offentlig og privat	Medisinsk og helsefaglig forskning	Tilsyn med forskning	Lovverk Beslutningsmyndighet (avslutte forskningsprosjekter)	
JD ⁴	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	Offentlig og privat sektor	Samfunnssikkerhet Beredskap	Kommunikasjon om sikkerhet (materialforvaltning, drift, nød- og beredskapskommunikasjon o.l.)	Kommunikasjon	Rådet for samfunnssikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren
	(PST)	Offentlig og privat	Samfunnssikkerhet	Kommunikasjon om risiko (knyttet til rekruttering av internasjonale forskere, laboratoriearbeid, teknologiutvikling o.l.)	Kommunikasjon Lovverk	

² Kommunaldepartementet

³ Helse- og omsorgsdepartementet

⁴ Justisdepartementet

NFD ⁵	Innovasjon Norge	Privat og offentlig sektor		Fremmer strategisk samarbeid mellom norsk og internasjonalt næringsliv og UH-sektoren	Finansiering Kommunikasjon
	SIVA (Selskapet for industrivekst)	Offentlig og privat	Statens virkemiddel for tilretteleggende eierskap og utvikling av nærings- og kunnskapsmiljøer	Fremmer samarbeid (primært teknologiutvikling) mellom næringsliv og FoU-miljøer	Finansiering Kommunikasjon Materiell støtte (utstyr og lokaler)
	Norsk akkreditering	Offentlig og privat	Akkreditering i henhold til OECDs regelverk om god laboratoriepraksis		Veiledning og kommunikasjon, inspeksjon og akkreditering
Stortinget (intet dep.)	Riksrevisjonen	Offentlig	Revisjon og regnskap	Forsikre at penger brukes riktig, at lover og regler overholdes	Kontroller og budsjettrevisjoner
KLD ⁶	Enova	Privat og offentlig	Lavutslipp	Teknologiutvikling	Økonomisk støtte
KUD ⁷	Språkrådet	Offentlig	Videreutvikle og vedlikeholde norsk fagspråk	Tilrettelegge for at språklige dilemmaer løses	Kommunikasjon Rådgivning
SD ⁸	Statens Vegvesen		Samarbeid med UH for utdanning av vegingeniører og trafikant- og kjøretøystudier		Finansiering

⁵ Nærings- og fiskeridepartementet

⁶ Klima- og miljødepartementet

⁷ Kulturdepartementet

⁸ Samferdselsdepartementet

Tabelloversikt

Tabell 1.1. Styringsmodeller.	21
Tabell 1.2 Oppsummering av metodisk tilnærming for dokumentstudier.....	24
Tabell 3.1. Argumenttyper.....	45
Tabell 3.2. Resultatbasert uttelling. Adressater.	50
Tabell 4.1. Regeltyper.	61
Tabell 8.1 Oversikt NOKUT.....	100
Tabell 9.1 Oversikt Diku.	112
Tabell 10.1 Oversikt Unit.....	117
Tabell 10.2 Oversikt NFR.....	121
Tabell 12.1. Dominerende trekk i styringen.	128

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no